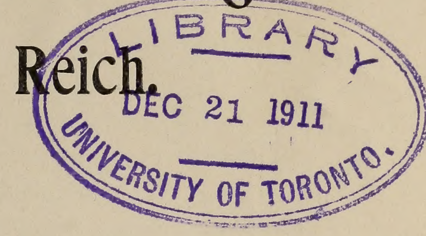
Die Matrikularbeiträge im Deutschen Reich.



Inaugural-Dissertation

verfaßt und der

Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

K. Bayer. Julius-Maximilians-Universität Würzburg

zur

Erlangung der rechts- und staatswissenschaftlichen Doktorwürde

vorgelegt von

Heribert Buchner, gepr. Rechtspraktikant

aus Deggendorf (Niederbayern).

Tübingen

Druck von H. Laupp jr.

1910.

Referent: Professor Dr. R. Piloty.

Die Abhandlung wurde im „Archiv des öffentlichen Rechts“ abgedruckt und füllt dort die Seiten 101—122 und 175—219 des XXVII. Bandes.

Uebersicht.

I. Begriff und Wesen.

Matrikularbeiträge oder Matrikularumlagen sind diejenigen Beiträge, welche von einem Bundesstaat, Staatenbund oder einer ähnlichen staatsrechtlichen Gliederung auf die einzelnen Gliedstaaten nach Maßgabe eines Verzeichnisses (einer „Matrikel") umgelegt und von diesen eingehoben werden.

Im Haushalt von lose organisierten Staatsverbänden dienen derartige Zuschüsse der Glieder an den überstaatlichen Körper zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben. Sie erscheinen daher als Ausdruck einer mehr oder minder geringen Zentralisation und als Produkt einer bestimmten, historisch begründeten staatsrechtlichen Entwicklung. „Charakteristisch für ihr Wesen ist einerseits die Zwangsbefugnis des Bundesstaates, Staatenbundes usw. zur Beitreibung dieser Auflagen von den Beitragspflichtigen, während andererseits diese eigenartige Einnahmequelle die Grundzüge privatwirtschaftlicher Gesellschaftsbeiträge aufweist [1]."

Ihrer Form nach sind die Matrikularbeiträge als eine Art des Repartiersystems anzusehen, jenes Steuererhebungs-

[1] Vgl. Max v. Heckel in Conrad-Elsters Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 2. Aufl. 1901, Bd. V, S. 737.

systems, bei dem die Erhebung durch einzelne politische Verbände erfolgt und es diesen ihrerseits überlassen bleibt, die Steuern auf ihre Glieder zu verteilen und von diesen beizutreiben [2].

Ihrem ganzen Wesen nach sind die Matrikularbeiträge eine Art von Alimenten. Da ihre Einführung die Abhängigkeit des Empfängers von den Gebern nach sich zieht, bringen die Matrikularbeiträge naturnotwendig eine finanzielle Schwäche und Unselbständigkeit der Zentralgewalt zum Ausdruck.

II. Die Matrikularbeiträge im Ausland.

In diesem Zusammenhang ist es unnötig, ja zwecklos, die sämtlichen ausländischen Systeme von Matrikularbeiträgen anzuführen. Es genügt, von den betreffenden Auslandsstaaten zwei Typen herauszugreifen: Die Matrikularbeiträge in Oesterreich-Ungarn, also in einer Real-Union, und die in der Schweiz, also in einem Bundesstaat.

1. Für die gesamtstaatlichen Aufwendungen der österreichisch-ungarischen Monarchie (Heerwesen, Auslandsvertretung usw.) dienen neben den privatwirtschaftlichen Einnahmen und den Zollerträgen die Matrikularbeiträge der beiden Reichshälften. Das ihrer Verteilung zugrunde liegende Verhältnis wird durch ein vom Kaiser zu sanktionierendes Uebereinkommen des österreichischen Reichsrats und des ungarischen Reichstags von Zeit zu Zeit (gegenwärtig von 10 zu 10 Jahren) festgesetzt; wird mangels Einverständnisses zwischen den beiderseitigen Volksvertretungen ein solches Uebereinkommen nicht erzielt, so setzt der Kaiser allein das Verhältnis fest, jedoch nur auf die Dauer eines Jahres; das war z. B. 1897 und 1898 der Fall infolge der parlamentarischen Wirren in Oesterreich. Während früher das Quotenverhältnis, der sogen. „Schlüssel" für

[2] Vgl. Eheberg, Finanzwissenschaft, 10. Aufl. 1909, § 115.

Ungarn 2 % + 29,4 % des festgestellten gemeinschaftlichen Finanzbedarfs, für Oesterreich aber den restigen Prozentsatz betrug, wurde 1899 für zehn Jahre folgender Schlüssel festgesetzt: für die im österreichischen Reichsrat vertretenen Länder $66^6/_{49}$ %, für die Länder der ungarischen Krone $33^3/_{49}$ %.

2. In der Schweiz dienen als Einnahmen neben den Erträgen des Bundesvermögens, der Grenzzölle usw. nach der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 eventuell auch „Geldkontingente der Kantone". Für diese Art von Matrikularbeiträgen, die nach der Steuerkraft, nicht nach der Kopfzahl der einzelnen Kantone erhoben werden sollten, hat demgemäß ein Bundesgesetz vom 9. März 1875 ein Klassensystem mit einer Skala festgesetzt. Jedoch haben die Matrikularbeiträge in der Schweiz bis jetzt keinerlei praktische Bedeutung erlangt [3]. Ebenso stehen sie auch anderwärts, z. B. in Argentinien, lediglich auf dem Papier.

III. Geschichte der deutschen Matrikularbeiträge.

1. In Deutschland haben sich die Matrikularbeiträge namentlich seit dem 16. und 17. Jahrhundert entwickelt, also seit der tatsächlichen Auflösung des römischen Reiches deutscher Nation in eine Reihe von Territorialherrschaften. Schon früher, im 15. Jahrhundert, war unter dem Druck der Hussitenkriege und später der Türkenkriege der Versuch zur Einführung einer allgemeinen direkten Reichssteuer, eines „gemeinen Pfennigs", gemacht worden, in der Zeit von 1427 bis 1551 nicht weniger als elfmal, jedoch immer ohne wesentlichen praktischen Erfolg. In der ersten, für einen Krieg in Böhmen aufgestellten Reichsmatrikel von 1422 wurde festgesetzt, wieviel an Mannschaft oder wieviel hundertsten Pfennig die Reichsglieder zu geben hatten.

[3] Vgl. Heckel, a. a. O. S. 740.

Späterhin wurden die monatweise und nach der Reichsmatrikel berechneten Beihilfen der einzelnen Reichsstände zu Kriegszügen des Kaisers nach dem Anlaß der ersten derartigen Umlage, einem Kriegszug nach Rom, „Römermonate“ genannt. So bestimmte die Wormser Matrikel von 1521 zunächst die zu stellenden Mannschafts-Kontingente, nach welchen dann der Geldanschlag berechnet wurde. Anfangs war ein Römermonat mit 128 000 Gulden angesetzt, später mit einer geringeren Summe, seit 1737 nur mehr mit 58 280 Gulden; dabei ging aber dieser Betrag gar nicht ganz ein! Diese Veränderungen der Matrikel beruhten teils auf Reichsschlüssen, teils auf einem sich absusiv bildenden Herkommen, so daß schließlich an Stelle der Wormser Matrikel eine allmählich entstandene Usualmatrikel zugrunde gelegt wurde.

Auch die sogen. „Kammerzieler“, die von den Territorialstaaten zu leistenden Beiträge zur Deckung der Kosten des Reichskammergerichts (neben den Sporteln) hatten den Charakter von Matrikularbeiträgen, ebenso die Zuschüsse der einzelnen Staaten zu außerordentlichen Reichsausgaben. Diese wie jene pflegten nach besonderen Matrikeln angelegt zu werden [4].

So waren die Matrikularbeiträge im heiligen Römischen Reich deutscher Nation jahrhundertelang die einzige Form der Aufbringung von Mitteln für den Reichsbedarf, und zwar fast ausschließlich für Kriegszwecke. Das zerfallende Reich besaß keine eigene Steuergewalt, wie es denn überhaupt hiemit aufs engste zusammenhängt, daß das Reich aus dem Einheitsstaat, der es im Mittelalter war, nach und nach seit dem 13. Jahrhundert zu einem Bundesstaat, seit dem westfälischen Frieden zu einem Staatenbund wurde, um sich schließlich 1806 ganz aufzulösen.

2. Im Deutschen Bund (1815—1866) bestanden die Bundeseinnahmen in Beiträgen der Einzelstaaten. Diese flossen teils in die Bundeskanzleikasse (jede der 17 Stimmen des engeren

---

[4] Vgl. Heckel bei Conrad-Elster, a. a. O.

Rats hatte einen gleichmäßigen Zuschuß zur Deckung der Kosten der Bundeskanzlei zu leisten), teils in die Bundesmatrikularkasse, die für alle übrigen Ausgaben des Bundes bestimmt war. In der Bundesmatrikel war berechnet, wieviel bei einem „Simplum“ von 30 000 Gulden jeder Staat (entsprechend der Kopfzahl seiner Bevölkerung) zu geben hatte: so z. B. Oesterreich 9 429 Gulden, Liechtenstein dagegen 5 Gulden 31 Kreuzer; sodann setzte die Bundesversammlung fest, wieviele Simpla zu erheben seien.

3. Norddeutscher Bund. Der preußische Entwurf einer Verfassung des Norddeutschen Bundes enthielt keinen besonderen Abschnitt über das Finanzwesen. Der Bund sollte als Einnahmequelle nur die vom Zollverein überkommenen Zölle und Verbrauchsabgaben haben, sodann die Salzsteuer, ferner die Ueberschüsse des Post- und Telegraphenwesens; andererseits sollten dem Bund als Ausgaben nur die für Kriegs-, See- und Konsulatswesen zufallen. Der innere Zusammenhang dieses Einnahmen- und Ausgabensystems war im Entwurf zweimal ausdrücklich hervorgehoben, in Art. 38 und 48. Aus dieser Betonung, die wegen ihres selbstverständlichen Inhalts als besonders geflissentlich erscheint, ist zu ersehen, wie sehr Bismarck bemüht war, die Regierungen und Bevölkerungen der deutschen Staaten darüber zu beruhigen, daß ihr Eintritt in den Bund ihnen keine Bundeslasten auferlegen werde, welche nicht im wesentlichen durch Entlastung von notwendigen Ausgaben kompensiert werden[5].

In Art. 51 des preußischen Entwurfs einer Verfassung des Norddeutschen Bundes waren nun auch „Beiträge“ der Bundesstaaten zur Gründung und Erhaltung der Kriegsflotte und der damit zusammenhängenden Anstalten nach dem Maßstabe der

---

[5] Vgl. LABAND, Direkte Reichssteuern. Ein Beitrag zum Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl. 1908, S. 7 und 8. Verlag von Otto Liebmann, Berlin.

Bevölkerung vorgesehen; es sollte nach diesem Grundsatz ein „Normal-Etat“ für die Bundesmarine mit dem Reichstag des Norddeutschen Bundes vereinbart werden. Für das Heer sollten dem Oberfeldherrn jährlich sovielmal 225 Taler, als die Kopfzahl der Friedensstärke beträgt, zur Verfügung gestellt werden, und die Bundesstaaten verpflichtet sein, diesen Betrag, soweit er aus den gemeinsamen Bundeseinnahmen nicht gedeckt werden kann (Art. 38 u. 48 des Entwurfs), durch Beiträge nach Maßgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen Art. 59. In dieser Bestimmung zeigt sich das nachher in die deutsche Reichsverfassung übertragene System der Matrikularbeiträge bereits vorgebildet. Freilich sollte nach dem preußischen Entwurf keineswegs eine Verpflichtung der Einzelstaaten, Matrikularbeiträge in unbegrenzter Höhe und für neue Zwecke zu leisten, begründet werden. Der Zweck dieser Beiträge war ganz genau umgrenzt: sie sollten nur für die damals noch sehr unentwickelte Kriegsmarine und in einem noch speziell beschränkten Umfang für das Heer dienen — immer mit ausdrücklicher Bezugnahme auf den inneren Zusammenhang zwischen der den Einzelstaaten auferlegten Einnahmenentziehung und der dies kompensierenden Ausgabenentlastung. Auch wurde zur Sicherung und Beruhigung der Einzelstaaten in Art. 64 des Entwurfs noch ausdrücklich hinzugefügt, daß zu einer Erhöhung der normalen Ausgaben für das Marine- und das Kriegswesen oder zu „außerordentlichen“ Ausgaben „ein besonderes Bundesgesetz“ erforderlich sei.

Demnach war die Einführung ungemessener Matrikularbeiträge weder in der Absicht Bismarcks noch in der Absicht dieses Entwurfes gelegen. Jedenfalls aber war es jedem Einzelstaat überlassen, wie er die erforderlichen Geldmittel für die ihm auferlegten Matrikularbeiträge seinerseits aufbringen wollte[6].

---

[6] Vgl. Laband, a. a. O.

Im verfassungberatenden Reichstag des Norddeutschen Bundes war man sich der Rechtsnatur der Matrikularbeiträge wohl bewußt. Der Abgeordnete Braun-Wiesbaden, der in den Finanzfragen der neuen Verfassung ein ausschlaggebendes Wort führte, verglich die Matrikularbeiträge der Einzelstaaten mit den Römermonaten im alten römischen Reich deutscher Nation. Also auch hier herrschte noch die Vorstellung des vorwiegend militärischen Ausgabenzwecks der Matrikularbeiträge vor. Im übrigen waren in diesem verfassungberatenden Reichstag deutlich zwei verschiedene Richtungen der Mitglieder zu erkennen: eine unitaristische und eine partikularistische; erstere trat für Reichssteuern ein, letztere für das Matrikularbeitragsystem. Gemeinsam war beiden Richtungen — wenn schon aus verschiedenen Motiven — das Bestreben, die Regierungen durch die Verfassung tunlichst einzuschränken: das Motiv der partikularistischen Richtung war hiebei ihre Zurückhaltung gegenüber der neu einzuführenden Zentralgewalt; das Motiv der unitaristischen Richtung war ihr Bestreben, die Machtbefugnisse des Parlaments in finanziellen Dingen als ein Mittel zur einheitlichen Weiterentwicklung zu behandeln. —

Schon vor Gründung des Deutschen Reiches wurde gegen eine stärkere Belastung der Einzelstaaten mit Matrikularbeiträgen Einspruch erhoben. Der preußische Finanzminister ließ nämlich 1869 durch den Bundeskanzler dem Reichstag des Norddeutschen Bundes eine Denkschrift vorlegen, worin ausgeführt war, „der Reichstag müsse für größere Einnahmen sorgen und dürfe die Einzelstaaten nicht nach Bedarf mit Matrikularbeiträgen belasten“.

IV. Die Matrikularbeiträge der deutschen Reichsverfassung.

1. Die Matrikularbeiträge als provisorische Einrichtung.

„Die Verfassung des deutschen Zoll- und Handelsvereins war der Ausbildung indirekter Steuern und Verbrauchsabgaben,

wie sie in anderen Staaten stattgefunden hat, nicht günstig. Einerseits wurden von den Einzelstaaten selbst indirekte Abgaben in erheblichem Umfang erhoben, andererseits war die Einführung gemeinsamer Abgaben dieser Art durch den Charakter des Vereins als einer vertragsmäßigen Vereinigung der beteiligten Staaten für bestimmte Zwecke erschwert. Die natürliche Folge hievon war, daß die Erträgnisse der indirekten Besteuerung, soweit dieselben bei Begründung des Reiches diesem durch die Reichsverfassung überwiesen wurden, sich von vornherein unzulänglich zeigten gegenüber den finanziellen Anforderungen, welche die Erfüllung der umfassenden, von den Bundesstaaten dem Reich übertragenen Aufgaben stellt. Es mußte daher einstweilen und bis zu der nunmehr durch die Reichsverfassung erst ermöglichten ergiebigeren Ausbildung der Einnahme aus Zöllen und Verbrauchsabgaben das Reich zur Ergänzung seiner eigenen Einnahmen auf die Erhebung von Beiträgen der Bundesstaaten angewiesen werden.“

Mit diesen Sätzen wird das System der Matrikularbeiträge gerechtfertigt und ihr provisorischer Charakter betont in der Denkschrift der verbündeten Regierungen zum „Entwurf eines Gesetzes betr. die anderweite Ordnung des Finanzwesens des Reiches“ (v. 21. November 1893; Stenogr.-Bericht über die Verhandlungen des Reichstags, 9. Legislaturperiode, 2. Session 1893/94, 1. Anlagenband, S. 369 ff., Aktenstück Nr. 51).

Ueber die Matrikularbeiträge bestimmt der Art. 70 der Reichsverfassung (in der ursprünglichen, bis 1904 geltenden Fassung):

„Zur Bestreitung aller gemeinschaftlichen Ausgaben dienen zunächst die etwaigen Ueberschüsse der Vorjahre, sowie die aus den Zöllen, den gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern und aus dem Post- und Telegraphenwesen fließenden gemeinschaftlichen Einnahmen. Insoweit dieselben durch diese Einnahmen nicht gedeckt werden, sind sie, solange Reichssteuern nicht eingeführt sind,

durch Beiträge der einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen, welche bis zur Höhe des budgetmäßigen Betrages durch den Reichskanzler ausgeschrieben werden.“

Der Zusatz: „solange Bundes-(Reichs-)steuern nicht eingeführt sind“ war auf Antrag des Abgeordneten Miquel, des nachmaligen preußischen Finanzministers, in die Bundesverfassung hineingekommen. Wie der Art. 70 der Reichsverfassung überhaupt, so wird speziell dieser Zusatz als nicht glücklich redigiert bezeichnet. Im Hauptsatz ist von bereits bestehenden Zöllen und gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern die Rede, welch letztere doch auch Reichssteuern sind! SEYDEL hat die Vermutung ausgesprochen, es fehle in dem Zusatz lediglich das Wort „genügend“, die Matrikularbeiträge sollten bis zur Einführung genügender Reichssteuern fortbestehen. Prof. GUSTAV COHN (Göttingen) meint — ebenfalls als Vermutung —, man habe unter den noch einzuführenden Reichssteuern eine besondere Gattung im Auge gehabt, und zwar diejenige Gattung, die in der wirtschaftspolitischen Strömung jener Jahre und den freihändlerischen Anschauungen obenauf war: die Einkommensteuer! Letzterer Vermutung neigt auch GERLOFF zu mit der Begründung: „in der Frankfurter Reichsverfassung von 1849 findet sich das Wort Reichssteuern in einer ähnlichen Wendung, von der sich beweisen läßt, daß es hier im Sinn von direkter Reichsbesteuerung gebraucht wird“ [7].

Die staatsrechtliche Natur der Matrikularbeiträge und die staatsrechtliche Begründung ihrer Uebertragung auf die Reichsverfassung hat LABAND in folgender Weise formuliert: „Im Bundesstaat ist eine doppelte Gestaltung des Finanzwesens möglich, indem entweder die staatliche Einheit der Gesamtheit oder die

---

[7] Dr. WILH. GERLOFF, „Matrikularbeiträge und direkte Reichssteuern“, S. 7. (Heft 234 und 235 der „Volkswirtschaftlichen Zeitfragen“, 1908. Berlin. Verlag von Leonhard Simion Nachf.).

Vielheit der verbundenen Gliedstaaten das maßgebende Prinzip bildet — Staatswirtschaft und Sozietätswirtschaft. Bei der ersteren sind die Einnahmen und Ausgaben nicht nur gemeinschaftlich, sondern einheitliche und ungeteilte; es gibt keine Sondereinnahmen und Sonderausgaben der einzelnen Teile des Staates, keine anteilmäßigen Beiträge zur Deckung der Kosten und keine Verteilung der Ueberschüsse. Andererseits gibt es bei konsequent durchgeführter Gesellschaftswirtschaft nur Einnahmen und Ausgaben der Mitglieder; denn wenn die gemeinschaftlichen oder „eigenen" Ausgaben und Einnahmen des Bundes unter dieselben nach einem bestimmten Maßstab verteilt werden, so sind sie dem „Effekt nach Ausgaben und Einnahmen der Mitglieder" [8].

In den Matrikularbeiträgen (und in den später eingeführten Ueberweisungen von Anteilen der Gliedstaaten an den Reichseinnahmen) sieht LABAND „das charakteristische Moment der Sozietätswirtschaft der Staaten". Als Beweis dafür, daß bei der Gründung des Reiches in der Organisierung der Finanzwirtschaft das Sozietätsprinzip zugrunde gelegt wurde, sind anzuführen: Art. 38 Abs. IV der Reichsverfassung, wonach Bayern, Württemberg und Baden an dem in die Reichskasse fließenden Ertrag der Branntwein- und Biersteuer „keinen Teil haben"; Art. 51, der in Abs. II von „Anteilen" an den Reichs-Postüberschüssen, in Abs. III von „Quoten" (der einzelnen Staaten) und von ihren sonstigen „Beiträgen zu Reichszwecken" spricht; Art. 62 Abs. II, der von „Beiträgen" der einzelnen Staaten des Bundes für das Reichsheer spricht; endlich der bereits im Wortlaut angeführte Art. 70.

Auch GEORG V. MAYR [9] hebt hervor: „Die Eierschalen des

---

[8] Vgl. den von LABAND verfaßten Artikel „Reichsfinanzwesen" in STENGELS Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1890.

[9] GG. V. MAYR, Artikel „Reichsfinanzen" in CONRAD-ELSTER, a. a. O., Bd. VI, S. 368, 369.

Sozietätsverhältnisses, welches im alten Zollverein und im Deutschen Bund bestanden hatte, sind noch an der Ausdrucksweise der Reichsverfassung erkennbar, welche nicht von Reichsausgaben sondern von „gemeinschaftlichen“ Ausgaben spricht und in demselben Art. 70 die einzuführenden „Reichssteuern“ als einen gewissermaßen neuen Begriff den „gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern“ gegenüberstellt.

Obwohl sonach die Matrikularbeiträge dem Sozietätscharakter des Reiches nicht wesensfremd sind, verursachte es schon von Anfang an Bedenken, daß dieses Element dem jungen Baum der deutschen Reichsverfassung eingepfropft wurde. Schon im verfassungberatenden Reichstag hielt nach einem Ausspruch des Abg. Braun-Wiesbaden die Mehrheit „den Weg, auf welchem die Bundesgelder zurzeit des Verfalls des Deutschen Reiches und zurzeit des alten, im Jahre 1866 glücklich beseitigten Bundes aufgebracht wurden, vielleicht als ein Uebergangsstadium für geboten, aber auf die Dauer für außerordentlich bedenklich“. Und der Abg. Miquel sprach damals die scharfblickende Prophezeiung aus, die Matrikularbeiträge würden für die Bundesstaaten die Proklamierung der finanziellen Anarchie bedeuten! „Ein geordnetes Finanzwesen ist weder für den Bund noch für die einzelnen Staaten bei einer solchen Einrichtung möglich!“ Ferner: „Wenn der Bund sich weiter entwickelt, so werden die Ausgaben unzweifelhaft in sehr rapider Weise steigen. Ich halte den Bund für lebensfähig; ich bin überzeugt, er wird seine Kompetenz, seine Bedürfnisse und folglich seine Ausgaben erweitern. Wir werden eine sehr viel größere Ausgabe haben, wie wir sie jetzt vor uns haben. Wenn nun bei der Budgetberatung für die Einzelstaaten nicht zu berechnen ist, wieviel Ausgaben im Laufe des Jahres von den Einzelstaaten an die Bundeskasse abgeführt werden müssen, so ist klar, daß eine geordnete Finanzverwaltung inner-

halb der einzelnen Staaten vollständig unmöglich wird."

Die Einzelstaaten blickten denn auch mit Sorgen und Bangen in ihre finanzielle Zukunft. Jedoch hatten inzwischen die kriegerischen Ereignisse von 1870/71 andere Sorgen in den Vordergrund gerückt; nach der Beendigung des Krieges nahmen die Matrikularbeiträge während einiger Jahre dauernd ab. Nach der oben (s. S. 8) angeführten Denkschrift zum „Entwurf eines Gesetzes betr. die anderweite Ordnung des Finanzwesens" v. 21. November 1893 (S. 372 ff.) betrugen die Matrikularbeiträge 1872: 80616400 Mark; 1873: 60389072 Mark; 1874: 52760704 Mark; 1875: 52666754 Mark. So hatten also die Gliedstaaten keine Veranlassung, auf die Beseitigung der Matrikularbeiträge besonders zu dringen. Ferner wurden in den ersten Jahren nach dem Krieg erfolgreiche Finanzreformen in Preußen, Baden, Sachsen und Württemberg durchgeführt. Außerdem fiel den Einzelstaaten die Entrichtung der Matrikularbeiträge zunächst deswegen nicht allzu schwer, weil die Summe der Matrikularbeiträge einschließlich der dem Reich überlassenen Einnahmen für die meisten Staaten kaum mehr betrug als ihr Militäretat, der jetzt vom Reich übernommen war, bisher in Anspruch genommen hatte [10].

Dazu kam der günstige Schuldenstand des jungen Reiches. 1872 betrugen die Reichsschulden noch 90,4 Millionen; 1873 nur mehr 1,1 Million; 1874 noch 400,000 Mark; 1875 war das Reich schuldenfrei, dank der Mittel aus der französischen Kriegskostenentschädigung und ihren Zinsen.

Aber bereits 1876 wandte sich das Blatt! Zwar betrug in diesem Jahr die für außerordentliche Bedürfnisse verfügbare Summe aus dieser Einnahmequelle immer noch 100 Millionen Mark (gegen 185,8 Millionen im Jahr 1875), im Etatsjahr 1877 bis 78 noch 32,6 Millionen, aber trotzdem wurde 1876 eine An-

[10] Vgl. Gerloff, a. a. O. S. 9.

leihe von 16 Millionen, 1877 eine solche von 51 Millionen nötig, 1878 von 65, 1879 von 79 Millionen Mark. Seit 1878 nahmen die Mittel aus der Kriegskostenentschädigung rasch ab (1891 waren sie ganz verschwunden).

Ebenso wie in der Tendenz der Reichsschulden, trat seit 1876 naturgemäß ein Umschwung auch in der Tendenz der Matrikularbeiträge ein. Während letztere 1875 noch 52 666 754 Mark betragen hatten, stiegen sie 1876/77 auf 69 962 700 Mark, sanken 1877/78 noch auf 65 649 264 Mark, freilich um sogleich 1879/80 auf 71 156 269 Mark zu steigen[11].

Inzwischen hatten die verbündeten Regierungen versucht, neue Einnahmequellen und einen stärkeren Zustrom der bestehenden zu erschließen, indem sie 1875 dem Reichstag einen Antrag auf Einführung einer Stempelsteuer auf Schlußscheine usw., sowie auf Erhöhung der Brausteuer vorlegten; jedoch wurden beide Vorlagen vom Reichstag abgelehnt; lediglich eine Spielkartensteuer wurde durch Reichsgesetz vom 3. Juli 1878 eingeführt. Die steigende Tendenz der Matrikularbeiträge war also nicht aufzuhalten. Damit wuchs die Einsicht ihrer Reformbedürftigkeit. Fürst Bismarck betonte diese wiederholt, so besonders bei der Begründung der Zolltarifvorlage von 1879: „Das erste Motiv, welches mich in meiner politischen Stellung nötigt, für die Reform einzutreten, ist das Bedürfnis der finanziellen Selbständigkeit des Reiches. Dieses Bedürfnis ist bei der Herstellung der Reichsverfassung schon anerkannt worden. Die Reichsverfassung setzt voraus, daß der Zustand der Matrikularbeiträge ein vorübergehender sein werde, welcher so lange dauern soll, bis Reichssteuern eingeführt werden.“

Bei der gleichen Gelegenheit sagte Fürst Bismarck im Reichstag: „Gewiß ist, daß es für das Reich unerwünscht ist, ein lästiger Kostgänger bei den Einzelstaaten zu sein, ein mahnender

---

[11] Vgl. die wiederholt zitierte Denkschrift, S. 372 ff.

Gläubiger, während es der freigebige Versorger der Einzelstaaten sein könnte, bei richtiger Benutzung der Quellen, zu welchen die Schlüssel durch die Verfassung in die Hände des Reiches gelegt, bisher aber nicht benutzt worden sind. Diesem Zustand muß, glaube ich, ein Ende gemacht werden, denn die Matrikularumlage ist ungleich und ungerecht in dieser Verteilung. Die Konsolidation des Reiches, der wir ja alle zustreben, wird gefördert, wenn die Matrikularbeiträge durch Reichssteuern ersetzt werden."

Der hier ausgesprochene Tadel der „ungleichen und ungerechten Verteilung der Matrikularbeiträge" war schon 1867 aufgetaucht und ist seitdem oft wiederholt worden. Man hat gesagt, die Verteilung des Gesamtbetrags der Matrikularbeiträge auf die Einzelstaaten nach dem Verhältnis ihrer ortsanwesenden Bevölkerung wirke wie eine Kopfsteuer. So äußerte schon in der Sitzung des verfassungberatenden Reichstags vom 9. März 1867 (Stenogr. Bericht S. 114 ff.) der Abg. Miquel: „Der Bund führt eine Lastenverteilung ein, welche allen Grundsätzen der Volkswirtschaft geradezu ins Gesicht schlägt. Der Bund verweist im wesentlichen zurück ins Mittelalter zu den ersten Anfängen der Steuergesetzgebung: er führt die Kopfsteuer ein, und damit ist das Steuersystem des Bundes nach meiner Ansicht verworfen. Eine Umlage, welche 100 000 Bremer gleichmäßig trifft wie 100 000 Bewohner des Thüringerwaldes, eine solche Art der Umlegung der Lasten kann unmöglich die dauernde Basis des Steuersystems des Bundes sein." Bismarck stimmte diesen Aeußerungen zu in der folgenden Sitzung vom 11. März 1867, ebenso in seiner großen Reichstagsrede vom 2. Mai 1879 (wie oben zitiert).

Die seitdem unzählige Male wiederholte Bezeichnung der Matrikularbeiträge als Kopfsteuer (mit oder ohne die beliebte Vergleichung der Bremer oder Hamburger und der Thüringer) ist „in Wahrheit nur eine rhetorische Floskel", wie sich Laband

in seiner bereits zitierten Schrift „Direkte Reichssteuern“, S. 19, ausdrückt. LABAND führt dort weiter aus, die Matrikularbeiträge würden wie eine Kopfsteuer wirken, wenn der auf einen Staat entfallende Betrag innerhalb dieses Staates gleichmäßig auf den Kopf seiner Bevölkerung verteilt und erhoben würde; die Matrikularbeiträge seien aber keine Besteuerung der „Köpfe“, d. h. der Individuen, sondern der Staaten, und die Bevölkerungszahl gebe lediglich den Maßstab der Verteilung unter den Staaten; für diese aber bilden die Matrikularbeiträge eine Ausgabe wie jede andere, sie werden von den Angehörigen nach ganz demselben Steuersystem aufgebracht wie alle Staatsausgaben überhaupt. So wenig es in irgend einem deutschen Staat eine Kopfsteuer gebe, so wenig würden die Matrikularbeiträge als eine solche wirken. Da die Einzelstaaten ihre Finanzbedürfnisse zum größten Teil durch direkte Steuern decken müssen, so tragen alle Angehörigen, welche keine direkte Steuer zahlen, auch zu den Matrikularbeiträgen nichts oder wenig bei; in allen Fällen nur in der gleichen Weise und in dem gleichen Maß wie zu allen anderen Ausgaben der Staaten ihres Wohnsitzes. Außerdem sei zu beachten, daß die Finanzlage eines Staates keineswegs allein durch das Vermögen seiner Angehörigen bedingt wird.

Soweit LABAND. Tatsächlich trifft gerade bezüglich mancher thüringischer Kleinstaaten das Schlagwort von der Kopfsteuerartigkeit der Matrikularbeiträge um so weniger zu, als dort z. B. in Sachsen-Altenburg, Reuß ä. L., ein großer Teil dieser Beiträge nicht aus den staatlichen Steuererträgen genommen zu werden braucht, sondern aus den privatwirtschaftlichen Staatseinkünften (Domänen, Forsten) bestritten werden kann!

Immerhin ist die Veranlagung der Matrikularbeiträge nach der Bevölkerungszahl der Gliedstaaten eine unbestreitbare Unvollkommenheit. Aber gerade in dieser Unvollkommenheit er-

blickt JAGEMANN[12]) auch einen Schutz für die Einzelstaaten: dann und wann sei die Neigung vorhanden, daß populäre, aber ungedeckte Ausgaben im Reich beschlossen werden, den Gliedstaaten aber, deren parlamentarische Vertretung hiebei nicht mitreden konnte, die Aufbringung der Deckung durch Matrikularbeiträge aufgebürdet werde; diese Neigung werde aber durch die ungerechte Wirkung des Matrikularsystems zurückgehalten.

Die „budgetmäßigen Beträge" der Matrikularbeiträge, wie es in Art. 70 d. RV. heißt, werden in Wahrheit nur a conto geleistet, während die wirklichen Beträge sich erst nach dem effektiven Abschluß des betr. Etatsjahres ergeben. Jede Erhöhung der Matrikularbeiträge muß aber gemäß Art. 70 ebenfalls „budgetmäßig", d. h. in der Form eines Reichsgesetzes erfolgen: entweder wird ein Nachtragsetat-Gesetz erlassen oder aber es wird das Defizit des Jahres als Ausgabe in den Etat des folgenden Jahres eingesetzt und dann auf diese Weise die Summe der von den Einzelstaaten zu zahlenden Matrikularbeiträge erhöht. Andererseits kann ein Ueberschuß von eingezahlten Matrikularbeiträgen (die Leistung erfolgt pränumerando) durch Anrechnung auf die Einnahmen des nächstfolgenden Jahres ausgeglichen werden. Freilich ist bei der definitiven Feststellung der Matrikularbeiträge zu berücksichtigen, daß weder alle Reichseinnahmen noch alle Reichsausgaben sämtlichen Bundesgliedern gemeinsam sind (Biersteuerreservate von Bayern, Württemberg, Baden, Postreservat in Bayern und Württemberg).

Da die Matrikularbeiträge im „Voranschlag", also im Entwurf des Etatsgesetzes, in bestimmter Höhe festgesetzt werden und der Reichskanzler sie nur in Höhe des budgetmäßigen Betrages ausschreiben kann, so hat der Reichstag formell das Recht, die Matrikularbeiträge zu „bewilligen". Da die Matrikularbeiträge im Etat als Einnahmen aufgeführt werden, hat

---

[12] Dr. EUGEN V. JAGEMANN, „Zur Reichsfinanzreform", S. 22. Heidelberg, Karl Winters Universitätsbuchhandlung. 1905.

man daraus ein „Einnahmebewilligungsrecht des Reichstags" konstruiert. Sicherlich ist dieses Recht kein materielles. Dr. HANS KÖPPE ergeht sich hierüber in seiner Schrift „Am Vorabend der neuen Reichsfinanzreform" (Leipzig, Duncker und Humblot, 1908; S. 29 ff.) in ausführlichen Darlegungen, deren Sachlichkeit und zutreffender Inhalt freilich durch polemische Spitzen einigermaßen beeinträchtigt wird. Köppe sagt, die Konstruktion dieses „Einnahmebewilligungsrechtes" sei nur eine Fiktion. Eine Differenz zwischen der Gesamtsumme der ordentlichen Ausgaben und derjenigen der Einnahmen aus Erwerbseinkünften, Steuern und Zöllen müsse nach der Reichsverfassung aufgebracht werden (Art. 70: „sind durch Beiträge . . . aufzubringen"). Die Art der Deckung einer solchen Differenz stehe also gar nicht in Frage, ihre Höhe aber ebensowenig, denn sie ergebe sich einfach durch Gegenüberstellung der Ausgaben und Einnahmen. Der Reichstag und die Regierungen haben also einfach eine verfassungsmäßige Pflicht zu erfüllen durch Einstellung der rechnerisch sich ergebenden Matrikularbeiträge. Wollen sie dieses nicht, so müssen sie im Gesetzgebungsweg neue Steuern einführen oder die bestehenden erhöhen; denn außerdem kämen nur noch die Erwerbseinkünfte in Betracht, die aber ihrer Natur nach nur einer Schätzung, keiner Bewilligung unterliegen. Aenderungen in den Schätzungen der Regierung könne der Reichstag im Einverständnis mit dieser wohl vornehmen, wenn er der Meinung sei, die Regierung hätte irrtümlich zu hoch oder zu niedrig geschätzt, aber ein selbständiges verfassungsmäßiges Recht liege darin nicht. Da sonach rechtlich und tatsächlich gar kein anderer Weg zur Deckung eines budgetmäßigen Defizits bleibe als derjenige der Matrikularbeiträge, so sei dieser Zwangsausweg alles andere, nur kein Einnahmebewilligungsrecht. Jedes Recht müsse die Möglichkeit seiner Ausübung oder aber seiner Nichtausübung haben, sonst sei es nur eine Pflicht. Wenn aber der Reichstag

beim Eintritt seiner Voraussetzung, eines budgetmäßigen Defizits im ordentlichen Etat, nicht für Deckung sorge, so breche er die Verfassung. Ebenso wie durch Nichtbewilligung der erforderlichen Matrikularbeiträge breche der Reichstag die Verfassung auch dann, wenn er die Matrikularbeiträge höher als das Defizit ansetze, da nach Art. 70 der RV. die Einzelstaaten nicht mehr als das Defizit zu leisten haben.

Soweit Köppe, dessen Ausführungen nichts hinzuzufügen ist.

Fürst Bismarck hat in der Reichstagssitzung v. 10. März 1877 zur Frage dieses „Einnahmebewilligungsrechts" Stellung genommen, indem er gegenüber dem Abg. Eugen Richter erklärte:

„Ich kann aus bestem Gewissen erklären, daß ich keinen Ueberschuß erstrebe, sondern nur die Deckung dessen, was uns fehlt, die Verringerung der Matrikularumlagen, wenn es sein kann, gänzliche Abschaffung derselben; denn ich glaube nicht, daß Sie bloß um der parlamentarischen Machtfrage willen unbequeme Steuern behalten wollen. Die parlamentarische Macht bleibt einer verfassungsmäßigen Regierung gegenüber durch das Ausgabenbewilligungsrecht gesichert, und einer der Verfassung nicht treuen Regierung gegenüber sind ebensowenig Bürgschaften vorhanden, wie einem Parlament gegenüber, das in seinen Beschlüssen sich an den Fortbestand des Reiches oder Staates nicht weiter kehren wollte."

Auch Laband und Rehm sind der Ansicht, daß das vom Reichstag konstruierte „Einnahmebewilligungsrecht" dem Sinn der Reichsverfassung nicht entspricht.

2. Die Durchbrechung des provisorischen Charakters der Matrikularbeiträge durch Einführung der Ueberweisungen.

Im engsten Zusammenhang mit der eben dargelegten Theorie des Reichstags steht die Einführung der sogen. Franckensteinschen Klausel.

Das Zolltarifgesetz vom 15. Juli 1879 brachte zunächst statt der seit 1865 im Zollverein verfolgten Freihandelspolitik das System der Schutzzölle, sodann durch eine ausgiebige Erhöhung der Zölle eine ganz bedeutende Steigerung der Reichseinnahmen. Hieran sollten nun auch die Einzelstaaten teilnehmen, um für die von 1876—79 ständig gestiegenen Matrikularbeiträge einigermaßen entschädigt zu werden. Andererseits mußte für den zu erwartenden Fall, daß die Matrikularbeiträge der Einzelstaaten sei es für kürzere, sei es für längere Zeit, unnötig würden, das parlamentarische „Einnahmebewilligungsrecht" der Matrikularbeiträge gerettet werden! Zwei Lager standen sich im Reichstag in dieser Frage gegenüber: auf der einen Seite die Vertreter der föderativen Garantien in dem Zentrumsantrag des Freih. v. Franckenstein, auf der anderen Seite die Vertreter der konstitutionellen Garantien in dem nationalliberalen Antrag Rudolf v. Bennigsen. Letzterer ging dahin, dem Reichstag das Recht zu geben, die Salzsteuer und den Kaffeezoll beweglich zu machen und ihre Höhe alljährlich im Etat festzusetzen. Dadurch hätte der Reichstag alljährlich selbst den Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben geschaffen, hätte ein wirkliches und ein wirksames konstitutionelles Bewilligungsrecht erlangt und hätte die Reichsfinanzen von den einzelstaatlichen Finanzen unabhängig gemacht. Denn es wäre dann der notwendige bewegliche Faktor gegeben gewesen. Die Matrikularbeiträge wären dadurch faktisch überflüssig geworden. Außerdem wäre der Vorschlag auch vom sozialpolitischen Standpunkt aus zweckmäßig gewesen, insofern einerseits im Salz ein allgemeines Nahrungsmittel, im Kaffee ein allgemeines Genußmittel getroffen worden wäre.

Der Antrag Bennigsen wurde aber abgelehnt, dafür der Antrag Franckenstein angenommen und in folgender Fassung Gesetz:

§ 8 des „Gesetzes betr. den Zolltarif des deutschen Zoll-

gebiets und den Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer“, vom 15. Juli 1879 (RGBl. S. 211):

I. „Derjenige Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer, „welcher die Summe von 130 000 000 M. in einem Jahr übersteigt ist den einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung, mit welcher sie zu den Matrikularbeiträgen herangezogen werden, zu überweisen. Diese Ueberweisung erfolgt vorbehaltlich der definitiven Abrechnung zwischen der Reichskasse und den Einzelstaaten auf Grund der im Art. 39 der Reichsverfassung erwähnten Quartalsextrakte und bezw. Jahresabschlüsse.

II. Diese Bestimmung tritt mit dem 1. April 1880 in Kraft.

III. Insoweit der Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer für die Zeit vom 1. Oktober 1879 bis 31. März 1880 die Summe von 52 651 815 M. übersteigt, kommt der Ueberschuß an den Matrikularbeiträgen der einzelnen Bundesstaaten nach dem Maßstabe der Bevölkerung in Abzug.“ —

Dieser § 8, seitdem „Franckensteinsche Klausel“ genannt, wurde im Reichstag von manchen, z. B. von Bennigsen, als Verfassungsverletzung erklärt. Tatsächlich steht die Bestimmung im Widerspruch mit Art. 70 d. RV. und namentlich Art. 38, nach welchem der Ertrag der Zölle und der anderen in Art. 35 bezeichneten Abgaben, also auch der Tabaksteuer „in die Reichskasse fließt“ und zwar mit der gesamten Einnahme lediglich unter den in Abs. II des Art. 38 speziell aufgezählten Abzügen.

Die staatsrechtliche Wirkung der Franckensteinschen Klausel ist die: durch die Einführung der Ueberweisungen wurde der bisherige provisorische Charakter der Matrikularbeiträge durchbrochen; sie wurden zu einer nicht mehr vorübergehenden, wenn auch noch nicht definitiven Einrichtung.

Da die Ueberweisungen nach demselben Maßstab wie die

Matrikularbeiträge, nämlich nach der ortsanwesenden Bevölkerung veranschlagt werden, so kompensieren sie sich. Außerdem wird die Ungleichheit der angeblich „kopfsteuerartigen" Verteilung der Matrikularbeiträge durch die gleichartige Verteilung der Ueberweisungen wieder ausgeglichen. Auch wird hier wie dort bei der ortsanwesenden Bevölkerung auf die Staatsangehörigkeit keine Rücksicht genommen. In etatrechtlicher Hinsicht besteht aber zwischen den Matrikularbeiträgen und den Ueberweisungen der Unterschied, daß die Ueberweisungen im Etat des Reiches zwar mit einer bestimmten Summe angesetzt sind, daß aber ihre Höhe sich nach dem wirklichen Ertrag der Steuern bestimmt, und daß der etatmäßige Betrag keine Bewilligung, sondern eine schätzungsweise Annahme ist, während bei den Matrikularbeiträgen von vornherein die Höhe bestimmt im Etat festgesetzt ist und nur diese Höhe (der „budgetmäßige Betrag") vom Reichskanzler ausgeschrieben werden kann; deshalb ist dieser Betrag keine bloße Schätzung, sondern eine „Bewilligung", freilich eine nur formelle und durch die Verfassung erzwungene.

An der Einführung der Franckensteinschen Klausel ist oft scharfe Kritik geübt worden. So z. B. von KÖPPE [13]: „Der clausula Franckenstein lag der tiefe Widerwille gegen den Reichsgedanken zugrunde. Wenn auch ihre Urheber den vollen Mißerfolg nicht voraus erkannten, so war ihnen doch klar, daß das Reich damit in völlige finanzielle und damit auch politische Abhängigkeit von den Einzelstaaten geraten mußte, daß der ihm zugewiesene Betrag auf die Dauer für sein Wachstum nicht ausreichen konnte. Aber gerade das organische Wachstum des Reiches sollte damit gehindert werden. Künstliche Unterernährung sollte das Reich schwächlich machen, das war der Sinn der „föderativen Garantie"! Zu-

[13] KÖPPE, a. a. O., S. 37 und 38.

gleich sollte damit die von jeher unsympathische Bewilligung von „Steuern auf Vorrat“ verhindert werden, die eintreten mußte, wenn man dem Reich Einnahmequellen nicht nur für den augenblicklichen, sondern für den zweifellos wachsenden Bedarf erschloß.“

Diese von Polemik nicht freie Kritik verfehlt das Ziel. Nicht „der Widerwille gegen den Reichsgedanken“, nicht das Streben nach „künstlicher Unterernährung des Reiches“ war das Motiv für die Fr. Klausel, sondern die Besorgnis vor der „Unterernährung“ der Einzelstaaten durch die unbegrenzten Matrikularbeiträge. Für letztere sollte also durch die Ueberweisungen eine tunlichste Deckung und ein möglichst sicherer Schutz in den einzelstaatlichen Finanzverwaltungen erzielt werden. Wenn es freilich in der Folge etwas anders kam, so konnte das von den Vätern der Franckensteinschen Klausel nicht vorhergesehen werden!

Zunächst ist aber noch zu erwähnen, daß das hiemit begonnene System der Ueberweisungen auch noch auf andere Reichssteuern ausgedehnt wurde und zwar durch folgende Gesetze: gemäß Gesetz v. 1. Juli 1881, § 32 (in neuer Redaktion vom 3. Juni 1885, § 44, und 27. April 1894, ferner v. 14. Juni 1900, §§ 54—56, RGBl. S. 275) wurden die Reichsstempelabgaben von Aktien, Schuldverschreibungen, Lotterielosen usw. in ihrem ganzen Betrag den Einzelstaaten überwiesen. In seiner zuletzt gültigen Fassung (v. 14. Juni 1900) bestimmte das Reichsstempelgesetz in § 55, daß der Ertrag der Abgaben (nach Abzug gewisser Steuererlasse und Steuererstattungen sowie der einzelstaatlichen Erhebungs- und Verwaltungskosten) „in die Reichskasse fließt und den einzelnen Bundesstaaten nach dem Maßstabe der Bevölkerung, mit welcher sie zu den Matrikularbeiträgen herangezogen werden, zu überweisen ist“. (Ueber die spätere Aenderung dieser Bestimmungen durch Gesetz v. 3. Juni 1906 und Neufassung des Reichsstempelgesetzes v. 7. Juni 1906, § 81 und 82 wird in Kapitel VII zu handeln sein.) Ferner wurde

den Einzelstaaten überwiesen der Reinertrag der *Branntweinverbrauchsabgabe* durch § 39 des Branntweinsteuergesetzes vom 24. Juni 1887 (RGBl. S. 253), abgeändert durch Reichsges. v. 16. Juni 1895 (RGBl. S. 265), auf Grund dieser Novelle dann neu redigiert und in RGBl. 1895, S. 276 ff. bekannt gemacht. Zu der Branntweinverbrauchsabgabe kam später als Ueberweisungssteuer auch noch die *Brennsteuer* (Ges. betr. Abänderung des Branntweinsteuergesetzes v. $\frac{\text{24. Juni 1887}}{\text{16. Juni 1895}}$ v. 7. Juli 1902, RGBl. 02, S. 243 ff. § 43 d).

Von den Reichsstempelabgaben waren jedoch auch nach 1881 und 1894 die auf älteren Gesetzen beruhenden Einnahmen aus dem Spielkartenstempel (Ges. v. 3. Juli 1878) und aus der Wechselstempelsteuer (Ges. v. 10. Juni 1869) *unüberwiesene* Reichseinnahme geblieben.

Die Franckensteinsche Klausel und die ihr folgenden Gesetze des Ueberweisungs-Systems haben nun, wie LABAND bemerkt, „an die Stelle der Matrikularbeiträge der Einzelstaaten *Matrikular-Anteile* an den Ueberschüssen des Reiches gesetzt; formell aber haben sie einerseits die Beitragspflicht und andererseits den Anspruch auf den Einnahmen-Anteil *nebeneinander* bestehen lassen, sodaß beide zu gesonderter rechtlicher Existenz gelangen und dann teilweise durch Kompensation sich wieder aufheben“. Die Kompensation ergab sich schon insofern, als gemäß einem Bundesratsbeschluß, dem auch der Reichstag zustimmte, die Veranschlagung der Ueberweisungen ebenso wie der Matrikularbeiträge „nach dem Maßstabe der Bevölkerung“ nämlich der *ortsanwesenden* Bevölkerung der Einzelstaaten ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit erfolgt.

Durch die erwähnten Gesetze nun, sowie durch die weitere Erhöhung, die die Zölle, speziell die landwirtschaftlichen, auch nach dem Zolltarifgesetz von 1879 durch Gesetz v. 22. Mai 1885 (RGBl. S. 93) und 21. Dezember 1887 (RGBl. S. 533) erfuhren,

ferner durch eine weitere Erhöhung der Reichsstempelabgaben mit Ges. v. 29. Mai 1885 (RGBl. S. 171), auch durch die Reform der Zuckersteuer (Ges. v. 9. Juli 1887), durch all dies wurden die Reichseinnahmen ganz bedeutend gesteigert. Schon im ersten Jahr hatte sich die Steigerung bemerkbar gemacht: während 1878/79 die Reineinnahmen aus Zöllen, Verbrauchssteuern und Stempelabgaben noch 241,7 Millionen M. betragen hatten, beliefen sie sich 1880/81 bereits auf 367,8 Millionen (demnach Zunahme: 126,1 Million M.).

Die finanzielle Wirkung auf die Matrikularbeiträge und die Ueberweisungen in der Zeit von 1879/80 bis 1892/93 zeigt folgende Zusammenstellung, die aus der mehrerwähnten Denkschrift (S. 373) entnommen ist:

Etatsjahr:	Matrikularbeiträge (einschl. der durch Nachtragsetats festgestellten Beträge, aber ausschl. der Aequivalente für Brausteuer usw.)	Ueberweisungen (aus dem Ertrag der Zölle usw.)	Differenz (zwischen den Ueberweisungen und den Matrbtr.)
1879/80	72 076 560 M.	8 022 056 M.	— 64 054 504 M.
1880/81	64 146 779 „	38 243 072 „	— 25 903 707 „
1881/82	85 203 890 „	68 023 580 „	— 17 180 310 „
1882/83	84 827 314 „	83 456 110 „	— 1 371 204 „
1883/84	73 955 320 „	85 503 271 „	+ 11 547 951 „
1884/85	64 040 208 „	105 027 318 „	+ 40 987 110 „
1885/86	102 777 860 „	115 792 301 „	+ 13 014 441 „
1886/87	119 178 158 „	137 056 661 „	+ 17 878 503 „
1887/88	170 936 665 „	176 323 997 „	+ 5 387 332 „
1888/89	207 780 197 „	277 801 194 „	+ 70 020 997 „
1889/90	215 267 087 „	355 033 901 „	+ 139 766 814 „
1890/91	301 102 200 „	378 914 522 „	+ 77 812 322 „
1891/92	316 499 252 „	383 377 288 „	+ 66 878 036 „
1892/93	316 301 778 „	358 925 091 „	+ 42 623 313 „

In den ersten vier Jahren hatten also die Einzelstaaten an ungedeckten Matrikularbeiträgen noch rund 109,5 Millionen M. zu bezahlen. Erst infolge der Ueberweisungen aus dem Ertrag der Reichsstempelabgaben überstiegen seit 1883 die Ueberweisungen derart die Matrikularbeiträge, daß die Einzelstaaten innerhalb eines Jahrzehnts fast eine halbe Milliarde (486 Millionen M.)

an effektiven Ueberweisungen erhielten. In der gleichen Zeit mußte jedoch das Reich 1341 Millionen seines Bedarfs durch Anleihen decken! —

Im ganzen aber waren die Ueberweisungen für die Einzelstaaten ein Danaergeschenk, wie es der badische Finanzminister Elstätter richtig im badischen Landtag vorhergesagt hatte. Das Problematische des den Einzelstaaten gewährten Vorteils lag nämlich in den großen Schwankungen, die die „effektiven Ueberweisungen“ (Ueberweisungsüberschüsse) von Jahr zu Jahr aufwiesen. Hierüber führt die mehrfach zitierte Denkschrift (S. 374) aus: „Die Einzelstaaten haben ihre Finanzwirtschaft im Lauf der Jahre vielfach auf einen Mehrbetrag der Ueberweisungen über die Matrikularbeiträge als auf einen dauernden Bestandteil ihres Budgets gegründet; sie haben auf die letzteren nicht nur neue dauernde, ohne diese Mehrüberweisungen nicht gedeckte Ausgaben übernommen, sondern auch eigene erhebliche Einnahmen daraufhin preisgegeben, insbesondere durch Aufhebung bezw. Erleichterung direkter Steuern, Abgaben usw. zur Entlastung der unbemittelten Volksklassen und die Dotierung von Verbänden“.

Mit Bezug auf Baden sagt hierüber Buchenberger: „Wenn für ein Land von der Größe Badens innerhalb kurzer Zeiträume die Schwankungen in den Abrechnungsergebnissen mit dem Reich auf zwei und mehr Millionen Mark auf- und abwärts sich belaufen können, so ist auch dem Nichtfachmann klar, daß jede voraussehende Berechnung in der einzelstaatlichen Finanzpolitik zur Unmöglichkeit gemacht wird und daß die einzelstaatlichen Verhältnisse einfach dem Spiel des Zufalls preisgegeben sind. Aus der Periode der Ueberweisungen zwischen 1885 und 1892 haben in einer Anzahl Staaten schwere Ungelegenheiten schon deshalb sich ergeben müssen, weil Regierungen wie Stände der begreiflichen Versuchung unterlagen, auf die Ueberweisungspolitik dauernde Ausgaben zu begründen, welche mit dem Rück-

gang der Ueberweisungen bezw. mit deren völligem Aufhören plötzlich der Deckung entbehrten."

Nach einer Aufstellung, die Graf von Posadowsky dem Reichstag bei der Begründung der Reformvorlage von 1893 zugehen ließ, sind in den 11 Jahren von 1879 bis 1890 in den Einzelstaaten über 454 Millionen M. an Steuern erlassen und nur für 95 Millionen neue Steuern erhoben oder Steuererhöhungen eingeführt worden. So ermäßigte Preußen 1880 und 1883 die Klassensteuer und dotierte aus seinem Anteil am Ertrag der Getreide- und Viehzölle die Kommunalverbände.

Als nun die Ueberweisungsüberschüsse aufhörten und die Einzelstaaten plötzlich wieder ungedeckte Matrikularbeiträge leisten sollten, waren sie hiezu zum Teil gar nicht imstande, ohne selbst Anleihen aufzunehmen. Bereits 1893 aber betrugen die ungedeckten Matrikularbeiträge rund 30 Millionen M., 1894 blieben gleichfalls, freilich nur um 2,5 Millionen, die Ueberweisungen hinter den Matrikularbeiträgen zurück!

Das alles führte zu den Miquelschen Finanzreformversuchen von 1893 und 1894. Da die Versuche an der ablehnenden Haltung des Reichstags gänzlich scheiterten, genügt im Zusammenhang dieses Kapitels ihre bloße Erwähnung. Jedoch wegen ihrer Wichtigkeit in der Reformgeschichte der Matrikularbeiträge werden sie unten in einem eigenen Kapitel (unter VI) erörtert werden.

Nachdem der Versuch der verbündeten Regierungen, die durch Gesetz v. 16. Juli 1879 eingeführte Tabakgewichtsteuer durch eine ergiebigere Fabrikatsteuer zu ersetzen, vom Reichstag abgelehnt worden war und ein 1894 erneuter Versuch das gleiche Schicksal erfahren hatte, wurde wenigstens durch die vom Reichstag angenommene Erhöhung der Reichsstempelabgaben (Gesetz v. 27. April 1894) eine Mehreinnahme erzielt, freilich keine genügende. Wegen des Scheiterns der Miquelschen Vorschläge machten in den folgenden Jahren die verbündeten Regierungen keine Versuche mehr zu organischen, durchgreifenden Finanz-

reformen. Statt dieser behalf man sich nun mit Palliativmitteln, nämlich mit einer Kürzung der den Einzelstaaten zukommenden Ueberweisungen. Das geschah durch die sogen. leges Lieber, die auf Initiative des Reichstags nach Anträgen des Zentrumsabgeordneten Dr. Ernst Lieber in den Jahren 1896—1900 ergingen.

Die erste lex Lieber „Gesetz wegen Verwendung überschüssiger Reichseinnahmen zur Schuldentilgung“ v. 16. April 1896 (RGbl. S. 103) lautete in ihrem einzigen Paragraphen:

I. „Uebersteigen im Etatjahr 1896/97 die den Bundesstaaten zustehenden Ueberweisungen aus den Erträgen an Zöllen, Tabaksteuer, Branntweinverbrauchsabgabe und Zuschlag zu derselben, sowie an Reichsstempelabgaben für Wertpapiere usw. die aufzubringenden Matrikularbeiträge, so ist die Hälfte des Ueberschusses zur Verminderung der Reichsschuld zurückzuhalten. Bei Ermittlung des Unterschieds zwischen dem zu Ueberweisungen verfügbaren Betrag und den Matrikularumlagen werden von den letzteren die von einzelnen Bundesstaaten zur Reichskasse zu zahlenden Ausgleichungsbeträge abgesetzt.“

II. „Die Verminderung der Reichsanleihe erfolgt durch entsprechende Absetzung vom Anleihesoll. Soweit geeignete Anleihekredite nicht mehr offen stehen, wird über die Art der Schuldentilgung durch den Reichshaushaltsetat Bestimmung getroffen.“

III. „Außerdem wird die Summe, welche gemäß § 8 des Zolltarifgesetzes v. 15. Juli 1879 (RGbl. S. 207) der Reichskasse von dem Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer verbleibt, für das Etatsjahr 1895/96 behufs Verminderung der Reichsschuld von 130 Millionen Mark auf 143 Millionen Mark erhöht.“ —

In der 2. lex Lieber, „Gesetz wegen Verwendung überschüssiger Reichseinnahmen zur Schuldentilgung“ v. 24. März 1897 (RGbl. S. 95) wurde in § 1 diese der Reichskasse aus dem Zoll- und Tabaksteuerertrag verbleibende Summe für das Etatsjahr 1896/97 also das abgelaufene, auf 180 Millionen Mark erhöht, ferner in

§ 2 für das Etatjahr 1897/98, also für das laufende, für den Fall von effektiven Ueberweisungen drei Viertel des Ueberschusses als zu kürzend bestimmt und zwar nicht drei Viertel vom Ueberschuß der sämtlichen Ueberweisungsbeträge, sondern (im Gegensatz zu der analogen Bestimmung in Abs. II der 1. lex Lieber) lediglich vom Ueberschuß der Ueberweisungsbeträge aus den Zöllen und der Tabaksteuer. Ferner enthielt § 3 dieser 2. lex Lieber bereits eine jener Stundungen, die in der Folgezeit so gern und ausgiebig an Matrikularbeiträgen gewährt wurden, nämlich

„§ 3. Uebersteigen im Etatjahr 1899/1900 [also im zweitfolgenden!] die Matrikularbeiträge das Etatssoll der Ueberweisungen für die gleiche Periode um mehr als den Betrag der für das Rechnungsjahr 1897/98 über die Matrikularbeiträge hinaus erfolgenden Ueberweisungen, so bleibt der Mehrbetrag insoweit unerhoben, als auf Grund des § 2 Mittel zur Schuldentilgung verfügbar geworden sind“ (nämlich die zu kürzenden drei Viertel vom Ueberschuß der oben bezeichneten Ueberweisungsbeträge).

Die 3. lex Lieber, „Gesetz wegen Verwendung überschüssiger Reichseinnahmen zur Schuldentilgung“ v. 31. März 1898 (RGbl. S. 138) erhöhte für das Etatsjahr 1897/98, also für das abgelaufene, den der Reichskasse verbleibenden Zoll- und Tabaksteuerertrag von 130 Millionen behufs Verminderung der Reichsschuld auf 167,5 Millionen Mark und traf für das Rechnungsjahr 1898, also das laufende, die gleiche Bestimmung bezüglich der den Einzelstaaten zu kürzenden Ueberweisungsbeträge, wie § 2 der vorjährigen lex Lieber für 1897 getroffen hatte. Auch eine analoge Stundungsbestimmung enthielt diese 3. lex Lieber in ihrem § 3:

I. „Uebersteigen im Rechnungsjahr 1900 die Matrikularbeiträge das Etatsoll der Ueberweisungen für die gleiche Periode um mehr als den Betrag der für das Rechnungsjahr 1898 über die Matrikularbeiträge hinaus erfolgenden Ueberweisungen, so bleibt der Mehrbetrag insoweit unerhoben, als auf Grund des § 2 Mittel zur Schuldentilgung verfügbar geworden sind.“

II. „Die infolgedessen zur Herstellung des Gleichgewichts im ordentlichen Etat erforderliche Deckung erfolgt zu Lasten des außerordentlichen Etats. Jedoch ist von dieser Bestimmung nur in dem Maß Gebrauch zu machen, als der Bedarfsbetrag nicht durch Mehrerträge bei den Ueberweisungssteuern Deckung findet.“ —

Auch die 4. lex Lieber v. 25. März 1899 (RGbl. S. 189) erhöhte in ihrem § 1 den der Reichskasse verbleibenden Zoll- und Tabaksteuerertrag von 130 Millionen, nämlich diesmal auf 172 400 000 Mark für das abgelaufene Rechnungsjahr 1899 und traf für das laufende Rechnungsjahr 1899 bezüglich des Ueberschusses der Ueberweisungsbeträge die gleiche Bestimmung wie die beiden vorausgegangenen leges Lieber für die Rechnungsjahre 1897 und 1898. Auch kehrte die bereits gewohnte Stundungsbestimmung wieder: „§ 3. I. Uebersteigen im Rechnungsjahr 1901 die Matrikularbeiträge das Etatssoll der Ueberweisungen für die gleiche Periode um mehr als den Betrag der für das Rechnungsjahr 1899 über die Matrikularbeiträge hinaus erfolgenden Ueberweisungen, so bleibt der Mehrbetrag insoweit unerhoben, als auf Grund des § 2 Mittel zur Schuldentilgung verfügbar geworden sind.“

Der II. Abs. dieses § 3 entspricht dem Abs. II des § 3 der vorjährigen lex Lieber (von 1898). —

Die 5. lex Lieber, „Gesetz wegen Verwendung überschüssiger Reichseinnahmen aus dem Rechnungsjahr 1900 zur Schuldentilgung“ v. 30. März 1900 brachte nicht mehr, wie ihre Vorgängerinnen, eine Erhöhung des der Reichskasse verbleibenden Zoll- und Tabaksteuerertrags von 130 Millionen Mark, kürzte jedoch für das Rechnungsjahr 1900 vom Ueberschuß der Ueberweisungsbeträge wieder drei Viertel, wie dies für 1897, 1898 und 1899 geschehen war. Auch wurde für das zweitfolgende Rechnungsjahr wieder folgende Vorschrift erlassen.

§ 2. I. „Uebersteigen im Rechnungsjahr 1902 die Matri-

kularbeiträge das Etatssoll der Ueberweisungen für die gleiche Periode um mehr als den Betrag der für das Kalenderjahr 1900 über die Matrikularbeiträge hinaus erfolgenden Ueberweisungen, so bleibt der Mehrertrag insoweit unerhoben, als auf Grund des § 1 [Kürzung von drei Vierteln des Ueberschusses der Ueberweisungsbeträge] Mittel zur Schuldentilgung verfügbar geworden sind". II. usw. wie bei den beiden vorhergehenden leges Lieber.

Die Ausführung dieses Gesetzes v. 30. März 1900 unterblieb aber, da in diesem Jahr die effektiven Ueberweisungen (die Ueberschüsse der Ueberweisungen über die Matrikularbeiträge) aufhörten. Denn nur unter der Voraussetzung der effektiven Ueberweisungen waren die leges Lieber der Jahre 1896—1900 wirksam. Ihre Bedeutung als Schuldentilgungsgesetze darf nicht unterschätzt werden; dadurch, daß das Prinzip der Franckensteinschen Klausel in diesen Gesetzen durchbrochen wurde zu Gunsten des Reiches, zu Ungunsten der Einzelstaaten, also dem Reich ein größerer Teil seiner eigenen Einnahmen verblieb, konnte sich das Reich mit einer kleineren Anleihe begnügen, als es sonst gebraucht hätte. Der Effekt betrug im ganzen 142,9 Millionen Mark an getilgten Reichsschulden — immerhin aber nur einige Tropfen auf einen heißen Stein! Keine kontinuierliche Tilgungspolitik, sondern nur eine auf zeitweiligen Ueberschüssen aufgebaute und darum mit diesen stehende und fallende Tilgungspolitik!

In diesem Zusammenhang mußten die leges Lieber ausführlich erörtert werden, weil durch die ihnen enthaltene Durchbrechung der Franckensteinschen Klausel der Weg für deren Aufhebung geebnet wurde, die sodann 1904 erfolgte.

1901 und 1902 gelangte keine lex Lieber mehr zur Verabschiedung. Jedoch erging 1903 noch einmal ein ähnliches Gesetz: „Gesetz betr. Verwendung von Mehrerträgen der Reichseinnahmen und Ueberweisungssteuern zur Schuldentilgung" vom 28. März 1903 (RGbl. S. 109), jedoch nur für einen Spezialzweck,

nämlich zur Tilgung der Zuschußanleihe von 72 102 415 Mark, die im Etatsgesetz v. 28. März 1903 (RGbl. S. 65 ff.) bewilligt worden war. Demnach bestimmte § 1:

„Uebersteigen in den Rechnungsjahren 1902 und 1903 die den Bundesstaaten zustehenden Ueberweisungen aus den Erträgen an Zöllen, Tabaksteuer, Branntweinverbrauchsabgabe und Zuschlag, sowie an Reichsstempelabgaben das Etatssoll, so ist der Mehrbetrag an den den Bundesstaaten aus dem Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer zu überweisenden Beträgen zu kürzen und zur Tilgung der für den Reichshaushaltsetat für 1903 bewilligten Zuschußanleihe von 72 102 415 Mark zurückzubehalten. Die Tilgung erfolgt durch entsprechende Absetzung vom Anleihesoll“ usw.

Das Gesetz kam jedoch infolge der sogen. lex Stengel vom 14. Mai 1904 nur mehr teilweise zur Durchführung.

3. Die Matrikularbeiträge als definitive Einrichtung.

Der Entwurf der lex Stengel wurde im Herbst 1903 dem neugewählten Reichstag gleichzeitig mit dem Etat vorgelegt. Die wichtigste Bestimmung des Entwurfs war auf eine bedeutende Einschränkung der Matrikularbeiträge gerichtet. Diese sollten nämlich in der Regel nicht höher sein als die Ueberweisungen im Durchschnitt der vorangegangenen fünf Jahre. Wäre diese Bestimmung im Reichstag angenommen worden, so wären — ähnlich wie 1879 im Fall der Annahme des Antrags Bennigsen — die Matrikularbeiträge wenn auch nicht formell, so doch faktisch beseitigt worden; denn die Einzelstaaten hätten in Zukunft die Matrikularbeiträge, die sie monatlich praenumerando entrichten müssen, nach erfolgter Abrechnung als Ueberweisungen (die postnumerando ausbezahlt werden) zurückempfangen [14].

---

[14] Vgl. Gerloff, a. a. O. S. 16.

Aber dieser wichtigste Paragraph des ganzen Entwurfs wurde im Reichstag nicht angenommen. Dagegen wurde die Franckensteinsche Klausel (§ 8 des Zolltarifgesetzes v. 15. Juli 1879), die schon durch die fünf leges Lieber (1896—1900) durchbrochen worden war, völlig aufgehoben, außerdem Art. 70 der Reichsverfassung geändert. Die lex Stengel hat folgenden Wortlaut:

„Gesetz betr. Aenderungen im Finanzwesen des Reiches“ v. 14. Mai 1904 (RGbl. S. 169)“.

§ 1. I. „Die Vorschrift über die Ueberweisung eines Teils des Ertrags der Zölle und der Tabaksteuer an die Bundesstaaten (§ 8 des durch die Bekanntmachung v. 24. Mai 1885 RGbl. S. 111 veröffentlichten Zolltarifgesetzes) wird aufgehoben.“

II. „Der Reinertrag der Maischbottich- und Branntweinmaterialsteuer ist den einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe der matrikularmäßigen Bevölkerung, mit welcher sie zum Gebiet der Branntweinsteuergemeinschaft gehören, zu überweisen.“

§ 2. „Art. 70 der Reichsverfassung erhält folgende Fassung“:

I. „Zur Bestreitung aller gemeinschaftlichen Ausgaben dienen zunächst die aus den Zöllen und gemeinsamen Steuern, aus dem Eisenbahn-, Post- und Telegraphenwesen, sowie die aus den übrigen Verwaltungszweigen fließenden gemeinschaftlichen Einnahmen. Insoweit die Ausgaben durch diese Einnahmen nicht gedeckt werden, sind sie durch Beiträge der einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen, welche in Höhe des budgetmäßigen Betrages durch den Reichskanzler ausgeschrieben werden. Insoweit diese Beiträge in den Ueberweisungen keine Deckung finden, sind sie den Bundesstaaten am Jahresschluß in dem Maß zu erstatten, als die übrigen ordentlichen Einnahmen des Reiches dessen Bedarf übersteigen.“

II. „Etwaige Ueberschüsse aus den Vorjahren dienen, insoweit durch das Gesetz über den Reichshaushaltsetat nicht ein

anderes bestimmt wird, zur Deckung gemeinschaftlicher außerordentlicher Ausgaben."

§ 3. „Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. April 1904 in Kraft."

Die vier Möglichkeiten, die sich hinsichtlich der Matrikularbeiträge und der Ueberweisungen ergeben können, werden sonach durch die lex Stengel (oder die „Stengelsche kleine Finanzreform", nach dem damaligen Staatssekretär des Reichsschatzamts Fhr. v. Stengel) in folgender Weise geregelt:

1. Wenn die Ueberweisungen den Betrag der Matrikularbeiträge decken oder auch übersteigen, so behält es dabei sein Bewenden.

2. Wenn die Matrikularbeiträge höher sind als die Ueberweisungen, aber zugleich die übrigen ordentlichen Einnahmen des Reiches dessen Bedarf übersteigen, so ist den Bundesstaaten der zur Deckung des Bedarfes des Reiches nicht erforderliche Betrag der Matrikularbeiträge am Jahresschluß zurückzuerstatten. Durch die Matrikularbeiträge soll also effektiv nur das wirkliche, sich endgültig ergebende Defizit, nicht das rechnerische, budgetmäßige gedeckt werden.

3. Wenn die Ueberweisungen höher sind als die Matrikularbeiträge und außerdem die anderen Einnahmen einen Ueberschuß über den Bedarf des Reiches ergeben, so findet keineswegs eine entsprechende Rückerstattung der Matrikularbeiträge statt, sondern es ist der Ueberschuß zur Deckung gemeinschaftlicher außerordentlicher Ausgaben zu verwenden, sofern nicht durch das Etatsgesetz etwas anderes bestimmt wird.

4. Wenn die wirklichen Ausgaben des Etatsjahrs die effektiven gemeinschaftlichen Einnahmen und den im Etatsgesetz festgestellten Betrag der Matrikularbeiträge übersteigen, so ist der Fehlbetrag unter die Ausgaben des nächsten Jahres einzusetzen. Es findet also eine nachträgliche Erhöhung der Matri-

kularbeiträge für das abgelaufene Etatsjahr nicht statt[15].

Durch die Abänderung des Art. 70 der Reichsverfassung wurde der Widerspruch des ganzen Ueberweisungssystems mit dem bisherigen Art. 70 beseitigt. Die Ueberweisungen waren bisher im Reichs-Etat als Ausgaben aufgeführt worden, was LABAND als eine „sophistische Verdunkelung“ des eben angeführten Widerspruchs bezeichnet. Aber der Grund hiefür liegt lediglich in der Budgettechnik, wie ja andererseits die Matrikularbeiträge als Einnahmen im Reichsetat aufgeführt werden. Daß bei der budgettechnischen Einreihung der Ueberweisungen unter die Ausgaben des Reichsetats jedenfalls nicht die Absicht zu einer „sophistischen Verdunkelung“ des Widerspruchs mit Art. 70 des Reiches zugrunde lag, geht schon daraus hervor, daß ja auch jetzt, nach der lex STENGEL und nach der völligen Aufhebung dieses Widerspruchs, nach wie vor die Ueberweisungen als Reichsausgaben, nämlich als fortdauernde Ausgaben des ordentlichen Etats beim Kapitel „Reichsschatzamt“ figurieren. Freilich immer nur aus budgettechnischen, keineswegs aus staatsrechtlichen Gründen, weshalb denn auch der Behauptung LABANDS zuzustimmen ist, daß „diese durch die Reichskasse hindurchfließenden Beträge weder Einnahmen noch Ausgaben des Reiches sind und es auch dadurch nicht werden, daß sie als solche gebucht werden.“

Nunmehr, seit dieser lex STENGEL, sind die Matrikularbeiträge, die ursprünglich nur als provisorische Einrichtung gedacht waren und seit 1879 dauernd, wenn auch noch nicht definitiv geworden waren, zu einer wirklich definitiven Einrichtung gemacht worden, in der Reichsverfassung. Der Reichsetat wurde zunächst wegen der starken Verminderung der Ueberweisungen bedeutend vereinfacht. Freilich gab er und gibt er immer noch das gleiche falsche Bild wie seit 1879, da er

[15] LABAND, Staatsrecht des Deutschen Reiches. (Kl. Ausgabe). 1907. S. 390.

immer noch durch die als Einnahmen aufgeführten Matrikularbeiträge und die als Ausgaben aufgeführten Ueberweisungen, also durch durchlaufende Posten, „aufgebläht“ wird, wie man sich sehr zutreffend ausgedrückt hat. Die Ueberweisungen hatten 1903 noch 542 Millionen M. betragen, im Etat von 1904 waren sie nur mehr mit rund 196 Millionen M. angesetzt (die lex Stengel vom 14. Mai 1904 hatte gemäß ihrem § 3 rückwirkende Kraft für den Beginn des Rechnungsjahrs 1904, 1. April 1904). Was die Einzelstaaten nunmehr weniger an Ueberweisungen bezogen, hatten sie auch weniger an Matrikularbeiträgen zu zahlen. Das zeigt folgende Zusammenstellung aus den Ziffern der Etatsgesetze seit 1900:

1. Etatsges. v. 30. März 1900 (RGBl. S. 139 ff.)
   Matrbtr. 527 662 374 M.
   Ueberw. 514 940 000 „
2. Etatsges. v. 22. März 1901 (RGBl. S. 39 ff.)
   Matrbtr. 570 933 000 M.
   Ueberw. 570 933 000 „ , also für beide Posten die gleichen Ziffern!
3. Etatsges. v. 20. März 1902 (RGBl. S. 81 ff.)
   Matrbtr. 580 639 792 M.
   Ueberw. 556 235 000 „
4. Etatsges. v. 28. März 1903 (RGBl. S. 65 ff.)
   Ueberw. 542 092 000 M.
   Matrbtr. 565 856 234 „
5. Etatsges. v. 20. Mai 1904 (RGBl. S. 171 ff.)
   Ueberw. 195 927 000 M.
   Matrbtr. 236 437 113 „
   dazu nach dem dritten Nachtragsetat für 1904 v. 6. April 1905 (RGBl. 05, S. 229) noch
   + 256 000 M.
6. Etatsges. v. 1. April 1905 (RGBl. S. 181)
   Ueberw. 189 335 000 M.
   Matrbtr. 266 567 881 „
   + 807 692 „ (1. Nachtragsetat f. 05 v. 15. April 1905, RGBl. S. 241)
   + 950 050 „ (3. Nachtragsetat f. 1905 v. 27. März 1906, RGBl. 06, S. 435)

+ 188 700 M. (5. Nachtragsetat [!] f. 1905 v. 27. März 1906, RGBl. 06, S. 441).

7. Etatsges. v. 31. Mai 1906 (RGBl. S. 477)
Ueberw. 205 924 000 M.
Matrbtr. 287 744 848 „

Eine weitere Erhebung von Matrikularbeiträgen fand im Rechnungsjahr 1906 nicht statt. Dagegen gibt das Rechnungsjahr 1905 mit seinen fünf Nachtragsetats und der dreimaligen Erhebung von weiteren Matrikularbeiträgen (freilich jeweils immer unter einer Million M.) einen schlagenden Beweis, wie richtig das Wort vom „Damoklesschwert“ ist, das in Gestalt der nachzuzahlenden Matrikularbeiträge über den einzelstaatlichen Finanzverwaltungen schwebt!

Andererseits blieben seit 1903 die Ueberweisungen immer weiter hinter den Matrikularbeiträgen zurück (schon seit 1900 waren jene geringer als diese). Die Erinnerung an das dreimal gesegnete Etatsjahr 1889/90 mit seinen 139 766 814 M. effektiven Ueberweisungen schien wie ein schöner Traum, dessen wirkliche Wiederkehr für alle Zukunft ausgeschlossen war und bleiben wird!

Wenn auch durch die Verkürzung der zwischen dem Reich und den Einzelstaaten rechnerisch hin- und herzuschiebenden Beträge das Verfahren vereinfacht wurde, so blieb doch bis heute das Prinzip. Immer noch gibt das Reich in Gestalt der Ueberweisungen mit der einen Hand zurück, während es in Gestalt der Matrikularbeiträge nimmt, freilich erstere in geringeren Summen als letztere, weshalb man den Vergleich nicht dahin formulieren kann, daß das Reich das, was es mit der einen Hand nimmt, mit der anderen zurückgibt!

In die Gruppierung der Reichssteuern hat die lex Stengel eine deutliche Zäsur gebracht. Vor ihr, also bis 1. April 1904, waren hinsichtlich des Ueberweisungssystems drei verschiedene Gruppen von Reichssteuern zu unterscheiden:

1. reine Ueberweisungssteuern, nämlich solche Reichssteuern, die zwar von Reichs wegen erhoben wurden und in die Reichskasse flossen, von dieser aber ihrem ganzen Betrag nach an die Bundesstaaten ausgezahlt werden mußten: die Reichsstempelabgaben von Aktien usw., die Branntweinverbrauchsabgabe und später deren Zuschlag, die Brennsteuer;

2. „gemischte“ Ueberweisungssteuern, von denen nur ein Teil der Reichskasse verblieb, während der andere Teil den Einzelstaaten überwiesen wurde: Zölle und Tabaksteuer.

3. Steuern, die ihrem ganzen Betrag nach der Reichskasse verblieben: von der Branntweinsteuer die Maischbottich- und Materialsteuer, sowie alle übrigen Steuern (Brausteuer, Salz- und Zuckersteuer usw.)

Seit der lex Stengel, also seit 1. April 1904, sind hinsichtlich des Ueberweisungssystems nur mehr zwei Gruppen von Reichssteuern zu unterscheiden:

1. Ueberweisungssteuern, die ihrem ganzen Betrag nach (auf dem Umweg durch die Reichskasse) den Einzelstaaten zukommen: Maischbottichsteuer und Branntweinmaterialsteuer;

2. solche, die ihrem ganzen Betrag nach dem Reich verbleiben: alle übrigen Steuern einschließlich der Tabaksteuer, sowie die Zölle (vgl. über diese Gruppierung die kleine Schrift v. Eheberg: „Das Reichsfinanzwesen, seine Entwicklung, sein heutiger Zustand, seine Ausgestaltung.“ S. 28 und 29. Bonn, Verlag der Deutschen Vereinigung. 1908).

Wie oben betont, wuchs seit 1903 die Differenz zwischen den Matrikularbeiträgen und den viel geringeren Ueberweisungen in steigendem Maß. Mit der großen Abnahme der durch die lex Stengel zusammenschrumpfenden Ueberweisungen ging nämlich, wie sich schon 1904 zeigte, eine relativ nicht ganz so große Abnahme der Matrikularbeiträge Hand in Hand. Da also beide Abnahmeresultate nicht gleichen Schritt hielten, wurde be-

reits im Etatsgesetz für 1904 v. 20. Mai 1904 zu einer Stundung eines Teils der Matrikularbeiträge Zuflucht genommen:

„§ 4. Insoweit die von den Bundesstaaten aufzubringenden Matrikularbeiträge für das Rechnungsjahr 1904 den Betrag von 219650000 M. übersteigen, wird der Reichskanzler ermächtigt, deren Erhebung vorerst für dieses Rechnungsjahr auszusetzen, bis der zur Deckung des Bedarfs für dasselbe nach den wirklichen Ergebnissen des Reichshaushalts erforderliche Betrag festgestellt ist.“

Für das folgende Rechnungsjahr 1905 ergab sich nach dem Etatgesetz v. 1. April 1905 zwischen den Matrikularbeiträgen (266567881 M.) und den Ueberweisungen (189335000 M.) eine Differenz von rund 77,2 Mill. M., die sich sofort durch den ersten Nachtragsetat v. 15. April 1905 mit seiner Nachforderung von 807692 M. an Matrikularbeiträgen auf 78 Millionen M. erhöhte (übrigens durch den 3. und 5. Nachtragsetat für 1905 v. 27. März 1906 noch um weitere 1,1 Million M.). Der Etatsentwurf hatte nur 24 Millionen M. an ungedeckten Matrikularbeiträgen vorgesehen. Die statt dessen erforderlichen ungedeckten Matrikularbeiträge von 78 Millionen M. wurden nun wieder teilweise gestundet, nämlich im Betrag von 54 Millionen M. (der Differenz zwischen der ursprünglich veranschlagten und der nach dem Etat erforderlichen Summe der ungedeckten Matrikularbeiträge, also der Differenz zwischen 266567881 M. + 807692 M. und 213250000 M.); außerdem wurde die für 1904 gewährte Stundung von ungedeckten Matrikularbeiträgen verlängert. Demnach bestimmte § 4 des Etatgesetzes v. 1. April 1905 (RGBl. S. 181):

„I. Der Reichskanzler wird ermächtigt, die Erhebung der nach § 4 des Gesetzes betr. die Feststellung des Reichshaushaltsetats für das Rechnungsjahr 1904 (RGBl. S. 171) vorläufig gestundeten Matrikularbeiträge auch für das Rechnungsjahr 1905 auszusetzen, bis der zur Deckung des Bedarfs nach den wirk-

lichen Ergebnissen des Reichshaushalts für die Rechnungsjahre 1904 und 1905 erforderliche Betrag festgestellt ist."

„II. Insoweit die von den Bundesstaaten aufzubringenden Matrikularbeiträge für das Rechnungsjahr 1905 den Betrag von 213250000 M. übersteigen, wird der Reichskanzler ermächtigt, deren Erhebung vorerst für dieses Rechnungsjahr auszusetzen, bis der zur Deckung des Bedarfs für dasselbe nach den wirklichen Ergebnissen des Reichshaushalts erforderliche Betrag festgestellt ist."

Aus der Notwendigkeit dieser Stundungen, denen wegen ihrer symptomatischen Bedeutung mit Absicht eine breitere Erörterung gewidmet worden ist, ist die Fortdauer der unzuträglichen und unberechenbaren Schwankungen der ungedeckten Matrikularbeiträge zu ersehen. Trotz des unleugbaren Fortschritts, den die lex Stengel durch Aufhebung der Franckensteinschen Klausel und durch ihre sonstigen Bestimmungen gebracht hatte, versagte sie gerade im Hauptpunkt: den Einzelstaaten fehlte nach wie vor der ihnen so nottuende Schutz gegen eine übermäßige Inanspruchnahme durch ungedeckte Matrikularbeiträge.

V. Die Matrikularbeiträge nach den Reichsfinanzreformen von 1906 und 1909.

1. Die Reichsfinanzreform von 1906.

Da die Gliedstaaten die fortwährend steigenden Beträge an ungedeckten Matrikularbeiträgen nicht mehr aufbringen konnten und nach dem Etatsentwurf für 1906 eine noch weit höhere Summe dieser Beiträge notwendig erschien, unternahmen Ende 1905 die Verbündeten Regierungen abermals einen Versuch zu einer Finanzreform.

Nach den Vorschlägen des Bundesrats sollte die Beitragspflicht der Einzelstaaten auf höchstens 40 Pfennig pro

Kopf der Bevölkerung begrenzt werden. Dieser Satz entsprach etwa einem Gesamtbetrag von 24 Millionen M., den Bundesrat und Reichstag in den letzten Jahren, namentlich in der Stundungsbestimmung (§ 4) des Etatsgesetzes v. 1. April 1905, als Grenze der einzelstaatlichen Leistungsfähigkeit anerkannt hatten. Ein Mehrbedarf sollte, falls er nicht schon durch die definitiven Rechnungsergebnisse (Ausgabenminderungen und Einnahmensteigerungen gegenüber dem Voranschlag) ausgeglichen würde, in das Ordinarium des zweitfolgenden Etatsjahrs übernommen werden. Allein gerade diese Bestimmung lehnte der Reichstag ab; er wollte den sich auch nach der Rechnung ergebenden Mehrbedarf an Matrikularbeiträgen den Einzelstaaten nur stunden, nicht aber auf den Reichsetat übernehmen, obwohl schließlich und effektiv auch letzteres auf eine Stundung hinausgegangen wäre, insoferne die Einzelstaaten den Mehrbedarf eben in den Matrikularbeiträgen des zweitfolgenden Rechnungsjahres zu fühlen bekommen hätten! Um nicht das ganze Reformwerk zu gefährden, namentlich um die Bewilligung der vorgeschlagenen neuen Steuern (Zigarettensteuer, Automobil-, Tantièmensteuer, Reichserbschaftssteuer) und die vorgeschlagenen Steuererhöhungen vom Reichstag zu erlangen, verzichtete die Regierung auf die Bindung der Matrikularbeiträge[16]. Wegen der Bereicherung der Reichseinnahmen, die man auf 180 Millionen M. jährlich veranschlagte, hoffte man übrigens auch auf eine bedeutende Verringerung der Matrikularbeiträge, eine Hoffnung, die sich allerdings erfüllte — aber nur für ein Jahr!

Die Stundung der ungedeckten Matrikularbeiträge wurde also in folgender Weise geregelt:

„Gesetz betr. die Ordnung des Reichshaushalts und die Tilgung der Reichsschuld“ v. 3. Juni 1906 (RGBl. S. 620).

[16] Vgl. Gerloff, a. a. O. S. 17.

„§ 3. I. Soweit die nach Art. 70 d. Reichsv. von den Bundesstaaten aufzubringenden Matrikularbeiträge in einem Rechnungsjahr den Sollbetrag der Ueberweisungen um mehr als 40 Pfg. auf den Kopf der Bevölkerung übersteigen, wird die Erhebung des Mehrbetrags für dieses Rechnungsjahr ausgesetzt."

„II. Soweit sich ein solcher Mehrbetrag auch nach der Rechnung ergibt, findet dessen Erhebung im Juli des drittfolgenden Rechnungsjahres statt."

Die Matrikularbeiträge wurden also nicht auf das vom Bundesrat anfänglich gewünschte Maximum von 40 Pfg. auf den Kopf der Bevölkerung festgesetzt. Die Einzelstaaten hatten vielmehr wie früher den vollen, im Etat festgestellten Betrag zu zahlen; doch sollte von jetzt ab, bevor ein höherer Betrag als die 40 Pfg.-Quote (ungedeckter Matrikularbeiträge) von den Einzelstaaten eingezogen würde, abgewartet werden, wie hoch der wirkliche Fehlbetrag nach den Rechnungen über die effektiven Einnahmen und Ausgaben sich belaufen würde. Wenn er nach dieser Feststellung tatsächlich mehr als die 40 Pfg.-Quote beträgt, so sollte die zur Deckung noch erforderliche Summe von den Einzelstaaten noch nachgezahlt werden, jedoch erst im drittfolgenden Rechnungsjahr, — immer aber nur höchstens bis zu dem im Etat des betr. Rechnungsjahres festgestellten Betrag [17].

Eine entsprechende Anordnung hatte auch das Etatsgesetz für 1906 (v. 31. Mai 1906, RGBl. S. 477) in seinem § 4 getroffen:

„§ 4. I. Der Reichskanzler wird ermächtigt, die Erhebung der nach § 4 Abs. II. des Gesetzes betr. die Feststellung des Reichshaushalts für das Rechnungsjahr 1905 (RGbl. S. 181) vorläufig gestundeten Matrikularbeiträge auch für das Rechnungsjahr 1906 auszusetzen, bis der zur Deckung des Bedarfs nach den wirklichen Ergebnissen des Reichshaushalts für die Rech-

[17] Vgl. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1907. S. 391, 392.

nungsjahre 1905 und 1906 erforderliche Betrag festgestellt ist."

„II. Soweit die nach Art. 70 d. Reichsv. von den Bundesstaaten für das Rechnungsjahr 1906 aufzubringenden Matrikularbeiträge den Sollbetrag der Ueberweisungen um mehr als 40 Pfg. auf den Kopf der Bevölkerung übersteigen, wird die Erhebung des Mehrbetrags für dieses Rechnungsjahr ausgesetzt."

„III. Soweit ein solcher Mehrbetrag sich auch nach der Rechnung ergibt, findet dessen Erhebung, sofern nicht durch Etatsgesetz ein anderes bestimmt wird, im Juli des Rechnungsjahres 1909 statt."

Das Gesetz betr. die Ordnung des Reichshaushalts und die Tilgung der Reichsschuld vom 3. Juni 1906 brachte ferner in seinem § 4 auch eine Vorschrift zu organischer Tilgung der Reichsanleiheschuld, deren Höhe damals 3385,5 Millionen M. betrug (wozu im gleichen Jahr noch 160 Millionen M. an Schatzanweisungen kamen):

§ 4. I. „Die Reichsschuld ist vom Rechnungsjahr 1908 ab alljährlich in Höhe von m i n d e s t e n s d r e i F ü n f t e l v o m H u n d e r t des sich jeweils nach der Denkschrift über die Ausführung der Anleihegesetze ergebenden Schuldbetrags zu tilgen. Eine Absetzung vom Anleihesoll ist einer Tilgung gleichzuachten."

II. „Die zur Schuldentilgung erforderlichen Beträge sind alljährlich durch den Reichshaushaltsetat bereitzustellen."

Diese Schuldentilgung, die auch auf die Matrikularbeiträge eine günstige Rückwirkung hätte ausüben können, blieb aber 1908 unausgeführt.

In den Rechnungsjahren 1904, 1906 und 1907 konnte das Etatsgesetz nicht rechtzeitig erledigt werden, weshalb in diesen Jahren jeweils interimistische Etatsgesetze oder Etat-Notgesetze ergingen, und zwar jeweils für April und Mai, die beiden ersten Monate des bevorstehenden Rechnungsjahres. Bezüglich der Matrikularbeiträge erfolgte die einstweilige Regelung hiebei derart, daß von den Matrikularbeiträge-Summen des vorausgegange-

nen Rechnungsjahres für April und Mai je ein Betrag bis zu deren zwölften Teil von den Bundesstaaten einzuzahlen war. Die betr. Bestimmung lautete also z. B. 1904:

„Gesetz betr. die vorläufige Regelung des Reichshaushalts für die Monate April und Mai 1904“ v. 25. März 1904 (RGbl. S. 145):

§ 1. „Bis zur gesetzlichen Feststellung des Reichshaushaltsetats für das Rechnungsjahr 1904 und vorbehaltlich der Aenderungen, welche sich durch diese Feststellung ergeben, wird über den Reichshaushaltsetat für die Monate April und Mai 1904 folgendes bestimmt: . . . .

2. „Die Matrikularbeiträge sind je bis zum zwölften Teil der durch den Reichshaushaltsetat für das Rechnungsjahr 1903 festgestellten Summen von den Bundesstaaten einzuzahlen.“

In den Etat-Notgesetzen für 1906 (v. 31. März 1906, RGBl. S. 443) und für 1907 (v. 25. März 1907, RGBl. S. 75) wurde letztere Bestimmung durch Bezugnahme auf die oben erwähnten Stundungen erweitert, demnach:

„Die Matrikularbeiträge sind je bis zum zwölften Teil der durch den Reichshaushaltsetat für das Rechnungsjahr 1905 [bezw. bei 1907: „für das Rechnungsjahr 1906“] festgestellten Summen, insoweit nicht deren Stundung erfolgt ist, von den Bundesstaaten einzuzahlen.“

Im übrigen betrugen die Ueberweisungen und die Matrikularbeiträge nach den Etats für 1907 und 1908:

1. Etatsges. v. 17. Mai 1907 (RGBl. S. 155).
Ueberw. 202 361 170 M.
Matrbtr. 290 598 225 „
+ 400 000 „ (nach dem Nachtragsetat f. 1907 v. 24. Februar 1908 (RGBl. 1908, S. 26).

2. Etatsges. v. 31. März 1908
Ueberw. 195 736 300 M.
Matrbtr. 318 136 025 „
+ 147 900 „ (1. Nachtragsetat f. 1908 v. 18. Mai 1908, RGBl. S. 195)

\+ 100 243 M. (2. Nachtragsetat f. 1908 v. 18. Mai 1908, RGBl. S. 197)
\+ 27 006 463 „ (3. Nachtragsetat f. 1908 v. 18. Mai 1908, RGBl. S. 199)
\+ 933 241 „ (4. Nachtragsetat f. 1908 v. 30. Mai 1908, RGBl. S. 261).

Das Unterbleiben der Schuldentilgung, die durch § 4 des Ges. v. 3. Juni 1906 für 1908 festgesetzt worden war, fand in folgender Bestimmung des Etatsges. v. 31. März 1908 Ausdruck:

§ 4. „Der zur Verminderung der Reichsschuld in Kapitel 68 d des Etats für das Reichsschatzamt eingesetzte Betrag [nämlich 23 910 000 M.] wird insoweit nicht verwendet, als die im Rechnungsjahr 1908 aufzubringenden Matrikularbeiträge den Sollbetrag der Ueberweisungen um mehr als 40 Pfg. auf den Kopf der Bevölkerung übersteigen. Soweit nach vorstehendem nach der Rechnung des Rechnungsjahres 1908 ein Betrag zur Schuldentilgung sich ergibt, ist er von den bereitesten noch offenstehenden Krediten abzusetzen."

Wie sich aus obigen Ziffern des Etats von 1908 ergibt, übersteigen die Matrikularbeiträge für 1908 (einschließlich des Nachtragsetats) den Sollbetrag der Ueberweisungen um rund 150 Millionen M., also weitaus um mehr als rund 24 Millionen M. („40 Pfg. auf den Kopf der Bevölkerung" von rund 60 Millionen Einwohnern), weshalb denn auch nach der Bestimmung dieses § 4 die Schuldentilgung gänzlich unterblieb. Hierin zeigt sich der bereits oben angedeutete enge Zusammenhang zwischen Matrikularbeiträgen einerseits und Reichsschuldentilgung andererseits. —

Die gestundeten Beträge an ungedeckten Matrikularbeiträgen hätten nun 1906 nach dem Etat 58 Millionen M. betragen (287,7 Millionen M. Matrikularbeiträge — 205,9 Millionen M. Ueberw. — 24 Millionen M. = 58 Millionen M.), verringerten sich aber infolge günstiger Rechnungsabschlüsse auf 28 Millionen M. Für

1907 betrugen sie nach dem Etat 64 Millionen M. (290,5 — 202,3 — 24 = 64 Millionen M.); eine Verringerung nach den Rechnungsabschlüsssen trat auch hier ein. Für 1908 betrugen die gestundeten Beträge nach dem Etat rund 126 Millionen M. (318 + 27 + 1,1 — 195,7 — 24 = 126 Millionen M.), und verringerten sich gleichfalls nach den Rechnungsabschlüssen.

Im ganzen betrugen die Summen der ungedeckten und zugleich gestundeten Matrikularbeiträge für die Rechnungsjahre 1906, 1907 und 1908 nach den Rechnungsabschlüssen: 144 753 000 M. Soviel schuldeten die Einzelstaaten unverzinslich an das Reich!

2. Die Reichsfinanzreform von 1909.

Als infolge des riesig gewachsenen Reichsdefizits die verbündeten Regierungen im November 1908 dem Reichstag einen neuen Finanzreformentwurf mit Erhöhung und Ausbau bestehender und Einführung neuer Reichssteuern vorlegten, trat wegen der tiefen Meinungsverschiedenheiten über Art und Umfang der neuen Steuerpläne die Frage der Regelung der Matrikularbeiträge völlig in den Hintergrund. Jedoch bestand zwischen Bundesrat und Reichstag Uebereinstimmung dahin, daß die Einzelstaaten zur Nachzahlung der gestundeten ungedeckten Matrikularbeiträge in der Gesamtsumme von 144,7 Millionen M. formell verpflichtet waren. Andererseits bestand aber auch die Ueberzeugung, daß die Erfüllung dieser formellen Leistungspflicht die Einzelstaaten in die schwersten Finanznöte stürzen und die Ausführung ihrer kulturellen Staatsaufgaben aufs bedenklichste gefährden würde. Deshalb sollten die gestundeten Summen vom Reich übernommen d. h. den Einzelstaaten erlassen werden. Anfänglich wollte man sie durch die neu zu erschließenden Einnahmequellen des Reichs decken. Aber die 28gliedrige Finanzreformkommission, welche im Reichstag zur Vorberatung der Finanzentwürfe eingesetzt worden war, und dann auch das Plenum

des Reichstags strich die Summe von 144,7 Millionen von dem durch den Reichsschatzsekretär geforderten Deckungsbedarf und beschloß die Tilgung der Summe im Anleiheweg. Die Einzelstaaten wurden sonach zu Lasten des Reiches ungeheuer erleichtert, aus der Stundung der Jahre 1906, 1907 und 1908 wurde 1909 ein Erlaß, ganz wie es bereits 1906 von verschiedenen Politikern prophezeit worden war. Es ging also hier wie so oft bei privaten Schuldverhältnissen, daß nämlich die Stundung für den Gläubiger den Anfang vom Ende seines Guthabens bedeutet. Die Schuldner Einzelstaaten machten also auf Kosten ihres Gläubigers, des Reiches, ein gutes Geschäft!

Demgemäß bestimmte also das „Gesetz betr. Aenderung im Finanzwesen“ v. 15. Juli 1909 (RGBl. 09, S. 743 ff.) in seinem Art. I unter den „Allgemeinen Vorschriften“:

§ 1. „§ 3 des Gesetzes betr. die Ordnung des Reichshaushalts und die Tilgung der Reichsschuld, v. 3. Juni 1906 (RGBl. S. 620) tritt außer Wirksamkeit.“

§ 2 I. „Für die aus den Rechnungsjahren 1906 bis 1908 herrührenden Matrikularbeiträge, deren Erhebung ausgesetzt ist und die auch nach der Rechnung zu unmittelbaren Lasten der Bundesstaaten verblieben sind, tritt der § 3 Abs. II des Gesetzes betr. die Ordnung des Reichshaushalts und die Tilgung der Anleihe, v. 3. Juni 1906, außer Wirksamkeit. Diese Matrikularbeiträge sind auf Anleihe zu übernehmen. Das gleiche gilt für die nach den Rechnungen der Rechnungsjahre 1907 und 1908 vorhandenen Fehlbeträge in der eigenen Wirtschaft des Reiches. Diese Anleihe ist vom Zeitpunkt ihrer Begebung ab jährlich mit mindestens 1,9 vom Hundert unter Hinzurechnung der ersparten Zinsen zu tilgen. Als ersparte Zinsen sind $3^1/_2$ vom Hundert der zur Tilgung aufgewendeten Summen anzusetzen.“

Abs. II. „Soweit die nach Art. 70 der Reichsverfassung von den Bundesstaaten aufzubringenden Matrikularbeiträge nach dem

Etat für das Rechnungsjahr 1909 den Sollbetrag der Ueberweisungen um mehr als 48 512 000 M. übersteigen, wird der Reichskanzler ermächtigt, bis zur Höhe dieses Mehrbetrags Mittel bis zu dessen Deckung im Wege des Kredits flüssig zu machen. Soweit diese Mittel nach der Rechnung des Rechnungsjahrs 1909 in den Matrikularbeiträgen oder in Ueberschüssen aus der eigenen Wirtschaft des Reiches keine Deckung finden, hat ihre Abbürdung innerhalb der Rechnungsjahre 1911 bis 1913 aus den bereitesten Mitteln des Reiches zu erfolgen."

In § 3 des Art. I dieses Gesetzes wurde sodann die Tilgung der Reichsanleiheschuld für die Zeit ab 1. April 1911 geregelt und die Schuldentilgungsbestimmung von 1906 (§ 4 des Gesetzes betr. die Ordnung des Reichshaushalts und die Tilgung der Reichsschuld, vom 3. Juni 1906) für die Zeit ab 1. April 1911 außer Kraft gesetzt. —

Nachstehende Ziffern sollen noch den Entwicklungsgang veranschaulichen, den die Matrikularbeiträge einerseits, die Ueberweisungen andererseits für die sieben größten Einzelstaaten genommen haben.

1. Matrikularbeiträge (in Millionen und abgerundeten Tausendern von M.):

	1874	1885/86	1908/09
Preußen:	32 950	62 633	196 893
Bayern:	14 713	23 282	32 776
Sachsen:	3 094	7 782	23 797
Württemberg:	5 592	9 068	11 807
Baden:	3 736	6 855	10 616
Elsaß-Lothr.:	1 659	4 432	9 579
Hessen:	1 399	2 150	6 384

2. Ueberweisungen (ebenso):

	1880/81	1885/86	1903	1908
Preußen:	23 041	69 830	331 193	120 376
Bayern:	4 495	13 528	59 336	21 061
Sachsen:	2 471	7 610	40 374	14 554
Württemberg:	1 684	5 046	20 843	7 431
Baden:	1 349	4 020	17 840	6 483
Elsaß-Lothr.:	1 371	4 010	16 589	5 857
Hessen:	0 791	2 396	10 750	3 903

Aus diesen Zusammenstellungen der Ueberweisungen ist das starke Anwachsen in den ersten Jahren nach der Franckensteinschen Klausel und deren Schwestergesetzen, sowie das starke Abnehmen seit der Aufhebung der Franckensteinschen Klausel durch die lex Stengel deutlich ersichtlich.

VI. Reformversuche.

In den Jahren 1893 und 1894 machten, wie bereits erwähnt, die verbündeten Regierungen Versuche zur durchgreifenden Reform der Matrikularbeiträge. Während bei den anderen Reformversuchen, z. B. im Regierungsentwurf der lex Stengel und im Regierungsentwurf der Reichsfinanzreform von 1906, eine kurze Skizzierung im Rahmen dieser Abhandlung genügend erschien, erfordern die Reformversuche von 1893 und 1894 eine ausführliche Erörterung, einerseits weil auf ihnen zum großen Teil die späteren Vorschläge von 1903/04 und 1905/6 basierten, andererseits weil sie de lege ferenda betrachtet, vielleicht die bemerkenswertesten Grundideen für eine etwaige künftige Reform der Matrikularbeiträge bieten.

Der von den verbündeten Regierungen dem Reichstag vorgelegte, nach den Vorschlägen des preußischen Finanzministers v. Miquel ausgearbeitete „Entwurf eines Gesetzes betr. die anderweite Ordnung des Finanzwesens des Reiches“ vom 21. November 1893 (Stenogr. Bericht über die Verhandlungen des Reichstags, IX. Legislaturperiode, 2. Session 1893/94, 1. Anlagenband, S. 369 ff. Aktenstück Nr. 51) lautete:

„Für die Zeit vom 1. April 1895 bis zum 31. März 1900 treten die nachstehenden Bestimmungen in Kraft:

§ 1 I. „Matrikularbeiträge, ausschließlich der von einzelnen Bundesstaaten zur Reichskasse zu zahlenden besonderen Ausgleichungsbeträge, sind für jedes Etatsjahr nur in einer Höhe in den Reichshaushaltsetat einzustellen, welche mindestens um 40 Millionen M. hinter dem Gesamtbetrage der den

Bundesstaaten nach den bestehenden gesetzlichen Bestimmungen zustehenden Ueberweisungen aus den Erträgen der Zölle, der Tabaksteuer, der Reichsstempelabgaben und der Verbrauchsabgabe für Branntwein, sowie des Zuschlags zu derselben zurückbleibt."

II. „Ergibt sich nach der Rechnung für ein Etatsjahr eine höhere als die nach den Bestimmungen im I. Abs. im Reichshaushaltsetat festgesetzte Differenz zwischen den Matrikularbeiträgen und den Ueberweisungen, so verbleibt der Mehrbetrag dem Reich und es sind die den Bundesstaaten aus dem Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer zu überweisenden Beträge nach dem Verhältnis der Bevölkerung, welche der Verteilung ihres veranschlagten Betrages unter die einzelnen Bundesstaaten zugrunde gelegt war, entsprechend zu kürzen."

III. „Ergibt sich nach der Rechnung für ein Etatsjahr eine geringere als die im I. Abs. bezeichnete Mindestdifferenz zwischen den Matrikularbeiträgen und den Ueberweisungen, so bleibt ein entsprechender Betrag der Matrikularbeiträge unerhoben und wird von den veranschlagten Matrikularbeiträgen der einzelnen Bundesstaaten nach dem Verhältnis der Matrikularbeiträge, ausschließlich der im I. Abs. bezeichneten besonderen Ausgleichungsbeträge, abgesetzt."

§ 2. „Nach der Rechnung sich ergebende Ueberschüsse des Reichshaushalts sind zu einem besonderen Fonds anzusammeln, welcher zur Ausgleichung in folgenden Jahren nach der Rechnung sich ergebender Fehlbeträge zu verwenden ist. Zu dem letzteren Zweck ist derselbe in den Reichshaushaltsetat desjenigen Jahres, in welchem der Fehlbetrag eines früheren Jahres zu decken ist, bis in Höhe dieses Fehlbetrags in Einnahme zu stellen, insoweit nicht der betr. Etat anderweit die Mittel zur Deckung bietet".

§ 3. „Hat der im § 2 bezeichnete Ausgleichungsfonds einen Bestand von 40 Millionen M. erreicht, so sind die

weiteren demselben zufließenden Beträge zur Tilgung von Reichsanleihe zu verwenden. Die nähere Bestimmung hierüber erfolgt durch den Reichshaushaltsetat bezw. das Gesetz betr. die Feststellung desselben".

§ 4 I. „Die Verwaltung des im § 2 bezeichneten Ausgleichungsfonds führt der Reichskanzler."

II. „Die Bestände des Fonds dürfen nur in Schuldverschreibungen und Schatzanweisungen des Reiches verzinslich angelegt werden. Die Zinsen wachsen dem Fonds zu."

III. „Dem Bundesrat und dem Reichstag ist bei ihrem regelmäßigen jährlichen Zusammentritt über den Bestand des Fonds und die bei demselben vorgekommenen Veränderungen Mitteilung zu machen."

§ 5 I. „Zur Deckung eines im Reichshaushaltsetat bei den fortdauernden Ausgaben und den einmaligen Ausgaben des ordentlichen Etats sich ergebenden Fehlbetrags, soweit bezüglich desselben nicht die Bestimmung in § 2 dieses Gesetzes zur Anwendung kommt, können auch Zuschläge auf die dem Reich zustehenden Stempel- und Verbrauchsabgaben gelegt werden."

II. „Die Bestimmung darüber, auf welche Abgaben, in welcher Höhe und auf welche Dauer Zuschläge gelegt werden sollen, erfolgt durch ein besonderes Gesetz." —

Durch die Fixierung einerseits der Matrikularbeiträge, andererseits der effektiven Ueberweisungen in § 1 des Entwurfs sollten die bisherigen Schwankungen in beiden beseitigt werden. Der Entwurf sah also überhaupt nur gedeckte Matrikularbeiträge vor. Hierüber sagte die Begründung des Entwurfs: „Dem Reiche sollte der Mehrertrag seiner Einnahmequellen verbleiben, dasselbe aber auch, unter Ausschliessung eines Rückgriffs auf Matrikularbeiträge über deren relativ fixierten Betrag hinaus, die weitere Deckung für seinen Ausgabenbedarf lediglich seinen eigenen Einnahmequellen zu entnehmen haben"; zu diesem Zweck

sollte dem Reich die Möglichkeit einer zeitweiligen stärkeren Heranziehung der letzteren (im Weg von Zuschlägen, § 5) gesichert werden; um aber die Notwendigkeit, solche Zuschläge zu erheben, möglichst einzuschränken, war die Ansammlung etwaiger rechnungsmäßiger Ueberschüsse zu einem Ausgleichungsfonds (im Reichstag ironisch als „Spartopf" bezeichnet) für kommende magere Jahre vorgesehen.

[Ueber die im Entwurf und auch sonst im Lauf dieser Abhandlung mehrfach erwähnten „Ausgleichungsbeträge" ist hier einzufügen: diese Beträge, welche im Reichshaushaltsetat unter die Matrikularbeiträge einbezogen wurden, tatsächlich aber keine solchen darstellen, sind von Bayern, Württemberg, Baden und Elsaß-Lothringen an Stelle der für Rechnung der übrigen Bundesstaaten aufkommenden Brausteuer, sowie von Bayern und Württemberg an Stelle der Ueberschüsse der Post- und Telegraphenverwaltung usw. an die Reichskasse zu zahlen.]

Die in Abs. II des § 1 des Entwurfes vorgesehene teilweise Suspendierung der Frankensteinschen Klausel kehrt dann seit 1896 in den leges Lieber wieder. Hier ist also die Brücke, die von den Miquelschen Reformvorschlägen von 1893 (und 1894) über die leges Lieber zur lex Stengel (völlige Aufhebung der Frankensteinschen Klausel) führt.

Der § 5 des Entwurfes mit seinen Zuschlägen sollte dem Reich den erforderlichen beweglichen Faktor zur Balanzierung des Reichshaushaltsetats sichern.

Ein sehr zutreffender Gedanke über das System der Ueberweisungen mit ihren schwankenden, unsicheren Dotierungen wird in der dem Entwurf beigegebenen Denkschrift ausgesprochen (S. 374): „Das gegenwärtige System erschwert insbesondere die Stellung der Reichsfinanzverwaltung selbst und schwächt vielleicht auch bei den für die Budgetfestsetzung im Reich entscheidenden Körperschaften das Bewußtsein von den finanziellen Folgen

4*

ihrer Bewilligungen!“ Freilich mußte dieses Verantwortungsgefühl verkümmern, wenn die Deckung der bewilligten Ausgaben jederzeit und unbeschränkt auf die lange Bank der Matrikularbeiträge geschoben werden konnte!

Ueber die häufig eingetretene Steigerung der ursprünglich veranschlagten Matrikularbeiträge infolge von Nachtragsetats bot die Denkschrift (S. 375) instruktive Zahlen; diese Steigerungen betrugen z. B. 1890/91: 47 217 125 M.; 1891/92: 12 175 645 M.; 1893/94: 24 689 848 M.

Noch schlimmer waren die Abweichungen des rechnungsmäßigen Betrags der Ueberweisungen von dem veranschlagten, z. B.

	nach dem Etat	nach der Rechnung	Differenz
1880/81	40 624 500 M.	38 243 072 M.	— 2 381 428 M.
81/82	66 657 000 „	68 023 580 „	+ 1 366 580 „
83/84	91 526 180 „	85 503 271 „	— 6 022 909 „
85/86	97 410 000 „	115 792 301 „	+ 18 382 301 „
86/87	150 975 000 „	137 056 661 „	— 13 918 339 „
87/88	148 767 000 „	176 323 997 „	+ 27 556 997 „
89/90	281 440 000 „	355 033 901 „	+ 73 593 901 „ (!)
90/91	298 510 000 „	378 914 522 „	+ 80 404 522 „ !
		usw.	

Der Entwurf wurde zwar vom Reichstag der ersten Beratung unterzogen und dann einer Kommission überwiesen, gelangte aber nicht zur weiteren Verhandlung. Ein Grund für das Scheitern der Vorlage war, daß die nähere Bestimmung über Art, Höhe und Dauer der Zuschläge jeweils durch besonderes Gesetz, also losgelöst vom Etat, getroffen werden sollte. Der Reichstag hätte also sein „Einnahmebewilligungsrecht“ nicht im direkten Zusammenhang mit dem Budgetrecht, sondern lediglich in gesonderter Weise ausüben können! Uebrigens bekannte sich auch die Denkschrift (S. 375) in diesem Zusammenhang zu der Konstruktion vom Einnahmebewilligungsrecht des Reichstags, indem es dort heißt: „Das Einnahmebewilligungsrecht des Reichstags bezüglich der Matriku-

larbeiträge bleibt bei einer derartigen Regelung unberührt, da nur der Höchstbetrag der Matrikularbeiträge relativ fixiert wird, während die Festsetzung sowohl ihrer Gesamtsumme als auch der Beiträge der einzelnen Bundesstaaten nach wie vor in jedem Etat besonders erfolgen muß" —.

Da man auch nicht den Versuch einer Fixierung der Matrikularbeiträge auf zunächst nur fünf Jahre (1. April 1895 bis 31. März 1900, wie der Entwurf vorsah) machen wollte, scheiterte die ganze Vorlage im Reichstag.

Ebenso scheiterte in der nächsten Session eine ähnliche Regierungsvorlage, welche jedoch keine Mindestdifferenz zwischen Matrikularbeiträgen und Ueberweisungen fixieren, sondern ein Gleichgewichtsverhältnis zwischen beiden herstellen wollte. Dieser ebenfalls nach Miquelschen Vorschlägen ausgearbeitete zweite „Entwurf eines Gesetzes betr. die anderweite Ordnung des Finanzwesens des Reiches" vom 26. Januar 1895 (Sten. Bericht d. Verh. des Reichstags, IX. Legislaturperiode, 3. Sess. 1894/95, 1. Anlagen-Bd. S. 557 ff., Aktenstück Nr. 115) lautete:

„Für die Zeit vom 1. April 1896 bis 31. März 1901 treten die nachstehenden Bestimmungen in Kraft":

§ 1, I. „Matrikularbeiträge, ausschließlich der von einzelnen Bundesstaaten zur Reichskasse zu zahlenden besonderen Ausgleichungsbeträge, sind für jedes Etatsjahr nur in einer Höhe in den Reichshaushaltsetat einzustellen, welche den veranschlagten Gesamtbetrag der den Bundesstaaten nach den bestehenden gesetzlichen Bestimmungen zustehenden Ueberweisungen aus den Erträgen der Zölle, der Tabaksteuer, der Reichsstempelabgaben und der Verbrauchsabgabe für Branntwein sowie des Zuschlags zu derselben nicht übersteigt."

II. „Ergibt sich nach der Rechnung für ein Etatsjahr ein höherer als der in dem Reichshaushaltsetat veranschlagte Betrag an Ueberweisungen, so verbleibt der Mehrbetrag dem Reiche

und es sind die den Bundesstaaten aus dem Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer zu überweisenden Beträge nach dem Verhältnis der Bevölkerung, welche der Verteilung ihres veranschlagten Betrags unter die einzelnen Bundesstaaten zugrunde gelegt war, entsprechend zu kürzen."

III. „Erreichen nach der Rechnung für ein Etatsjahr die Ueberweisungen nicht die in dem Reichshaushalts-Etat festgelegte Höhe der Matrikularbeiträge, so bleibt ein entsprechender Betrag der letzteren unerhoben und wird von den veranschlagten Matrikularbeiträgen der einzelnen Bundesstaaten nach dem Verhältnis der Matrikularbeiträge, ausschließlich der im I. Abs. bezeichneten besonderen Ausgleichungsbeträge, abgesetzt."

Im übrigen wiederholte dieser zweite Entwurf wörtlich die §§ 2—5 des ersten Entwurfs, also die Bestimmungen über den Ausgleichungsfonds und über die zeitweilige Erhebung von Zuschlägen auf Reichsstempel- und Verbrauchsabgaben. Auch wurde die Denkschrift zum ersten Entwurf diesem Entwurf wieder unverändert beigegeben.

Nachdem beide Entwürfe, demnach sämtliche Miquelschen Vorschläge, am Widerstand des Reichstags gescheitert waren, verloren die Regierungen die Lust zu weiteren Reformen. Abgesehen von der vorübergehenden Durchbrechung der Franckensteinschen Klausel durch die leges Lieber tauchten die Grundideen der Miquelschen Reformversuche (Fixierung, Bindung der Matrikularbeiträge, Fixierung des Verhältnisses zwischen ihnen und den Ueberweisungen, Herstellung des beweglichen Faktors durch zeitweilige Zuschläge) erst wieder bei den Finanzreformen von 1903/04 (lex Stengel) und 1905/06 aus der Versenkung auf.

VII. Reformvorschläge aus Theorie und Praxis.

1. Bindung der Matrikularbeiträge.

Dieser Vorschlag ist im vorigen Kapitel als Grundidee der Miquelschen Reformversuche bereits ausgiebig erörtert worden.

Einen derartigen Vorschlag hat auch Gg. v. Mayr gemacht, so z. B. in einer kleinen Schrift „Die Reichsfinanzreform, insbesondere vom staatlichen Gesichtspunkt“ (Oldenbourg, München 1902), S. 19. Er spricht zunächst von dem (in der Zeit um 1902 mehrfach geäußerten) Gedanken, „es müsse das Damoklesschwert von Netto-Matrikularbeiträgen [ungedeckten Matrb.] über den Einzelregierungen deswegen schweben, damit sie im Bundesrat mehr Energie im Streichen, als solche anscheinend die Parlamentarier selbst sich zutrauen, entwickeln möchten!“ Aber gerade dieses Damoklesschwert habe zur Erhöhung der Anleiheposten sehr erheblich beigetragen; denn gerade die Verweisung auf die Anleihe sei das wirksamste Mittel, den Betrag der Matrikularbeiträge in der Gegenwart, allerdings auf Kosten ihrer Erhöhung in der Zukunft, herabzudrücken. Wenn aber schon die ungedeckten Matrikularbeiträge beibehalten werden müßten, so sei doch ihre Gefahr für die einzelstaatlichen Haushalte zu begrenzen: man könne etwa an einen zehnprozentigen Ueberschuß der Matrikularbeiträge über die Ueberweisungen denken.

Neben der Bindung der Matrikularbeiträge, also neben der relativen Fixierung ihrer Beträge, müßte aber zur Balanzierung des Etats ein beweglicher Faktor geschaffen werden, wie er ja auch in den beiden Miquelschen Entwürfen durch Zuschläge auf die Stempel- und Verbrauchsabgaben des Reiches vorgesehen war. Auch Schanz (Finanz-Archiv 1896, Bd. XIII) machte einen derartigen Vorschlag: die Stempel- und Zuckerabgaben sollten beweglich gemacht werden, sodaß sie nach dem jährlichen Deckungsbedarf bei gesetzlicher Feststellung des Etats (also im Gegensatz zu Miquel nicht in einem besonderen Gesetz!) bemessen werden könnten.

Dr. Hans Köppe schlägt in seiner Schrift „Die Reichsfinanzreform“ (Leipzig 1902) vor, an Stelle der Matrikularbeiträge den Mehr- oder den Mindestbetrag des Etats durch Zu-

schläge oder aber durch Abschläge auf die Reichssteuern und Zölle (sowohl Finanz- als Schutzzölle) auszugleichen. Dagegen sprechen aber gewichtige Bedenken sozialer Art: durch die Schwankungen der Verbrauchsbesteuerung würde deren Last für die unteren Klassen noch vermehrt und empfindlicher gemacht. Außerdem hat schon die Denkschrift zum Entwurf vom 21. Nov. 1893, S. 376, sehr richtig betont: „Die Beweglichkeit der Zölle widerrät sich deshalb, weil ihre Wirkung für die Preisbildung unsicher und unberechenbar ist und weil sie eine fortgesetzte Störung des Handelsverkehrs mit dem Ausland herbeiführen und überdies einen Anreiz zu unsolider Spekulation geben könnte.“

Wieder einen anderen Vorschlag für einen beweglichen Faktor macht PREUSS[18]: Zunächst sollten die Prinzipien, die Veranlagungsart usw. der wichtigsten direkten Steuern (Einkommen-, Vermögens-, Gewerbesteuer) der Einzelstaaten durch ein Reichsgesetz einheitlich geregelt („uniformiert“) werden; notwendig werdende Matrikularbeiträge sollten dann als Zuschläge zu den von den Einzelstaaten erhobenen „Kontingenten jener direkten Steuern“ ausgeschrieben werden. Dieser Vorschlag leitet schon zu der Forderung der „Veredelung“ der Matrikularbeiträge über.

2. Veredelung der Matrikularbeiträge.

Unter „Veredelung“ der Matrikularbeiträge versteht man die Herstellung eines „gerechteren“, gleichmäßigen Maßstabes ihrer Verteilung an Stelle des bisherigen Maßstabes der Bevölkerung. Diese Forderung geht also von der bereits oben gewürdigten Ansicht der „kopfsteuerartigen“ Wirkung des jetzigen Verteilungsmaßstabes aus. Daß in Wahrheit nicht die Reichsangehörigen selbst, sondern die Einzel-

[18] PREUSS, „Reichs- und Landesfinanzen“, Berlin 1894, S. 74 ff.

staaten „kopfsteuerartig“ erfaßt werden, daß aber den gesetzgebenden Faktoren jedes Einzelstaats völlig überlassen bleibt wie der ihn treffende Anteil aufzubringen ist, ist an jener Stelle bereits betont worden.

Ein wirklich gerechter, gleichmäßiger, einwandfreier Maßstab ist ein unerreichbares Ziel. Mit dem Wort „Steuerkraft der Einzelstaaten“ ist nichts gesagt und nichts gedient! Es sind zu verschiedenartige und komplizierte Verhältnisse zu berücksichtigen: der Ertrag der Einkommensteuer oder der sämtlichen direkten Steuern, die Höhe des werbenden Staatsvermögens und seiner Erträge, Betrag der Staatsschulden, Bevölkerungsdichtigkeit, Fruchtbarkeit des Bodens, geographische Lage, Entwicklung von Handel und Industrie usw.[19].

Gesetzt den Fall, es ließe sich ein sogen. „gerechter Maßstab“ der Verteilung normieren, was wäre dann die Folge? Eine sehr plausible, überzeugende Perspektive eröffnet hiefür KÖPPE[20]: steigende Abwälzung der wachsenden Ausgaben auf die Einzelstaaten. Der Reichstag würde zu dem Schluß kommen, daß neue Steuern oder Steuererhöhungen im Reich überflüssig seien, da ja die Einzelstaaten die Deckung der Mehrausgaben insofern getrost übernehmen könnten, als nunmehr die Matrikularbeiträge gerecht verteilt würden, also über Ueberlastung mit solchen nicht mehr geklagt werden könne! „Freilich würde dieser Schluß falsch sein, denn auch die gerechteste Verteilung einer Last besagt noch nichts für die Tragfähigkeit der Mitglieder in Beziehung auf ihren Anteil. Verteilungsmaßstab und Tragfähigkeit sind zweierlei. Die absolute Höhe der verteilten Last kann auch bei unanfechtbarem Verteilungsmodus übermäßig drückend sein!“

Ferner würde ein Streit um die Einschätzung zur Bei-

---

[19] Vgl. LABAND, Direkte Reichssteuern, S. 24.

[20] KÖPPE, „Am Vorabend der neuen Reichsfinanzreform“ (Leipzig 1908) S. 90, 91.

tragsleistung unausbleiblich sein. Bei der Unstetigkeit der wirtschaftlichen Verhältnisse müßte die Einschätzung in kurzen Perioden (von 5 oder 10 Jahren) erneuert werden, woraus sich immer neue Interessenkonflikte ergeben würden[21]. Wenn gar, wie es schon vorgeschlagen worden ist, die Beitragspflicht der Einzelstaaten nach einer ihrer Leistungsfähigkeit entsprechend festgestellten Klassenskala bemessen würde, würde sich daraus eine Subalternisation und Degradierung der Kleinstaaten ergeben, die doch, nach Bismarcks Ausspruch, „den Mörtel im Reichsbau bilden". Sehr treffend bemerkt hiezu GERLOFF[22]: „Einen Bundesstaat mit Staaten ersten, zweiten und dritten Ranges usw. wird aber selbst der überzeugteste Förderalist dem Einheitsstaat nicht vorziehen!"

Selbst ohne diese famose Klassenskala würde aber bei einem anderen Verteilungsmaßstab der Matrikularbeiträge gegen ein Prinzip der Reichsverfassung verstoßen, nämlich gegen den Art. 58, wonach „weder Bevorzugungen nach Prägravationen einzelner Staaten oder Klassen grundsätzlich zulässig sind". Obwohl dieser Satz zunächst für die Kosten und Lasten des Reichskriegswesens aufgestellt ist, gilt er ganz allgemein auch in anderen Beziehungen, worüber das Wort „grundsätzlich" keinen Zweifel läßt.

Außerdem hat man für den Fall einer anderen Verteilung der Matrikularbeiträge auch bereits eine andere Verteilung der Stimmen im Bundesrat gefordert, also eine Aenderung des Art. 6 der RV. Ganz mit Recht! Gleiche Pflichten, gleiche Rechte; vermehrte Pflichten, vermehrte Rechte; verminderte Pflichten, verminderte Rechte!

Der schlagendste Gegengrund gegen die „Veredelung" ist aber der: mit einem anderen Maßstab für die Verteilung der Matrikularbeiträge müßte auch ein anderer (dem neuen gleicher)

---

[21] KÖPPE, a. a. O. S. 91.

[22] GERLOFF, a. a. O. S. 24.

Maßstab für die Verteilung der Ueberweisungen, der einzelstaatlichen Anteile an den Reichseinnahmen, eingeführt werden. Die Einzelstaaten würden dann ebensoviel mehr oder weniger an Ueberweisungen vom Reich empfangen, als sie mehr oder weniger an Matrikularbeiträgen an das Reich zu leisten haben. Es bliebe also, trotz der „Veredlung“, alles beim alten!

Man hat übrigens [23] noch in einem anderen Sinn von einer „Veredlung“ der Matrikularbeiträge gesprochen: hienach sollte irgend ein bestimmter Modus ihrer Aufbringung den Einzelstaaten reichsgesetzlich vorgeschrieben werden. Das wäre eine direkte Reichssteuer auf Umwegen oder, wie es der Abg. David im Reichstag genannt hat, eine „indirekte direkte Reichssteuer“, da ja die Einzelstaaten die Matrikularbeiträge ganz überwiegend durch direkte Steuern aufbringen. Ueber diesen gegen den ganzen Geist der Reichsverfassung verstoßenden Eingriff in die einzelstaatliche Finanzhoheit ist weiter kein Wort zu verlieren!

Abgesehen davon, daß jede „Veredlung“ der Matrikularbeiträge, mag sie so oder so gestaltet werden, dem Reich keinen Pfennig an Mehreinnahmen bringen würde, läßt sich alles in allem mit Köppe [24] sagen: „Einen besseren Maßstab als die Kopfzahl würde man vielleicht, einen guten aber sicherlich nicht finden!“ Auch Laband [25] bezeichnet die „Veredlung“ der Makrikularbeiträge als „eine jener tönenden Phrasen, hinter welchen kein Gedanke, jedenfalls kein klarer, steht!

Sowohl eine Veredlung der Matrikularbeiträge als auch die (unter Ziff. 1 behandelte) Bindung oder Fixierung würde eine neuerliche Aenderung des Art. 70 der RV. erfordern, also neben einer Mehrheit im Reichstag eine Bundesratsmehrheit von mindestens 45 Stimmen (Art. 78 RV.).

---

[23] S. Köppe, a. a. O. S. 90.

[24] Köppe, a. a. O. S. 89.

[25] Laband, „Direkte Reichssteuern“, S. 27.

3. Aufhebung der Matrikularbeiträge oder der Ueberweisungen oder beider.

Die Aufhebung der Matrikularbeiträge und der Ueberweisungen hat Prof. Rehm-Straßburg gefordert. Die Aufhebung der Ueberweisungen wäre vielleicht schon aus Gründen der Vereinfachung des Etats zu empfehlen. Uebrigens gibt es seit der Reichsfinanzreform von 1909 nur mehr eine einzige Art der Ueberweisungssteuer: die Reineinnahme aus der Branntweinsteuer. Art. I, § 5 Abs. III des Ges. betr. Aenderung im Finanzwesen vom 15. Juli 1909 (RGbl. S. 743). „Die Reineinnahme aus der Branntweinsteuer wird den einzelnen Bundesstaaten nach dem Maßstabe der Bevölkerung, mit der sie zu den Matrikularbeiträgen herangezogen werden, überwiesen. Diese Vorschrift kann nur mit Zustimmung der Königreiche Bayern und Württemberg und des Großherzogtums Baden geändert werden."

§ 82 des Reichsstempelgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Juni 1906 (RGBl. S. 695, auf Grund des Art. 9 des Ges. wegen Aenderung des Reichsstempelgesetzes v. 3. Juni 1906, RGBl. S. 642) hatte noch bestimmt: „Der Reinertrag der in Tarifnummer 1—5 bezeichneten Abgaben ist, soweit nicht § 5 des Ges. betr. die Wetten bei öffentlich veranstalteten Pferderennen, v. 4. Juli 1905 (RGBl. S. 595) ein anderes bestimmt, den einzelnen Bundesstaaten nach dem Maßstab der Bevölkerung, mit welcher sie zu den Matrikularbeiträgen herangezogen werden, zu überweisen". [Der § 5 des erwähnten Totalisatorgesetzes v. 4. Juli 1905 wies die Hälfte des Ertrags der Reichsstempelabgabe von Wetteinsätzen bei Pferderennen den Regierungen der Einzelstaaten nach dem Verhältnis ihrer Aufbringung zu.] Aber auch der angeführte Satz des § 82 des Reichsstempelgesetzes v. 3. (7.) Juni 1906 ist durch Art. I § 5 Abs. II des Ges. betr. Aenderung im Finanzwesen v. 15. Juli 1909 aufgehoben worden. Wenn ferner § 105 des Reichsstempelgesetzes

vom 15. Juli 1909 (in der Fassung der Bekanntmachung des Reichskanzlers v. 22. Juli 1909, RGBl. S. 833) jedem Bundesstaat von der in seinem Gebiet erzielten Jahreseinnahme an Reichsstempelabgaben usw. den Betrag von zwei Prozent aus der Reichskasse gewährt, so ist das keine Ueberweisung, sondern lediglich eine Vergütung von „Erhebungs- und Verwaltungskosten“, wie ohne weiteres aus dem nachfolgenden § 106 Ziff. 2 hervorgeht. (Uebrigens enthielten § 54 des Reichsstempelgesetzes v. 14. Juni 1900 und der gleichlautende § 81 des Reichsstempelgesetzes v. 3. (7.) Juni 1906 die gleiche Vorschrift, enthielten aber statt des letzten Wortes „gewährt“, das in § 105 des jetzigen Reichsstempelgesetzes steht, das deutlichere „vergütet“.)

Nach der Reichsfinanzreform von 1909 wird also den Einzelstaaten nur mehr der Reinertrag der Branntweinsteuer überwiesen. Beim Ueberblick über die Entwicklung des Ueberweisungssystems seit 1879 zeigt sich schon seit den gescheiterten Miquelschen Reformversuchen von 1893—95, dann den leges Lieber, in zunehmendem Maß aber seit der lex Stengel die Tendenz zur größtmöglichen Einschränkung der Ueberweisungen. Auch die weitere Einschränkung in der Reichsfinanzreform von 1909 ist noch nicht der letzte Schritt, so daß eine völlige Aufhebung des ganzen Ueberweisungssystems in absehbarer Zeit zu erwarten ist.

So sehr dies im Interesse des Reiches sowohl als im Interesse der reinlichen Scheidung zwischen Reichs- und Einzelstaats-Finanzen zu begrüßen wäre, so kann der völligen Beseitigung der Matrikularbeiträge nicht das Wort geredet werden. Schon die Denkschrift zum Entwurf vom 21. Nov. 1893 sagt auf S. 375: „Es wird geraten sein, die Einrichtung der Matrikularumlagen auch nicht für eine bestimmte Zeit ganz aufzuheben, da ihr eine nicht zu unterschätzende verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt.“ Schon vom Standpunkt des Reichs-

kredits aus ist es, wie JAGEMANN[26] sagt, nötig, „das Verhältnis nicht zu verdunkeln, daß bei wirklicher Not des Reiches alle Gliedstaaten einstehen müßten und selbst über den Rechtszwang hinaus einstehen würden, wie die Söhne für eine gemeinsame Mutter". Freilich sollen die Matrikularbeiträge, statt wie jetzt „eine allgemeine und konstante Subsidiarität bequemster und verführerischer Art" darzustellen, eine außerordentliche, nur in Notfällen heranzuziehende Subsidiarität sein (z. B. für den Kriegsfall und den hiefür zu erwartenden enormen Rückgang der Reichszölle und indirekten Reichssteuern).

4. Direkte Reichssteuern.

Daß das Reich nach der Reichsverfassung keineswegs auf indirekte Reichssteuern beschränkt ist, geht aus der Geschichte des Art. 4 Z. 2 der RV. hervor sowie aus seinem jetzigen Wortlaut, daß der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches „die für seine Zwecke zu verwendenden Steuern" unterliegen. Hienach gestattet also Art. 4 Z. 2 sowohl indirekte als direkte Steuern aller Arten und Formen für die Zwecke des Reichs[27]. Auch die Klausel „solange Reichssteuern nicht eingeführt sind" in Art. 70 d. RV. (vor der lex Stengel) läßt direkte Steuern so gut wie indirekte zu, enthält aber andererseits auch keinen Hinweis, daß die Matrikularbeiträge gerade durch direkte Steuern ersetzt werden sollen. In dieser Beziehung ist auch durch die lex Stengel vom 14. Mai 1904 nichts geändert worden; die Worte „gemeinsame Verbrauchssteuern" sind durch den weiteren Begriff „gemeinsame Steuern" ersetzt worden, wodurch aber die Frage, ob direkte oder indirekte Reichssteuern, unberührt geblieben ist.

Obgleich also das Reich seit seiner Gründung bis auf den heutigen Tag das uneingeschränkte verfassungsmäßige Recht zur Einführung direkter Reichssteuern besitzt, hat es davon keinen

[26] JAGEMANN, a. a. O. S. 37.
[27] Vgl. LABAND, „Direkte Reichssteuern", S. 10 ff.

Gebrauch gemacht. Fürst Bismarck hat seit der Zeit des Norddeutschen Bundes in zahlreichen Erklärungen im Reichstag und in offiziellen Aktenstücken sich nicht nur dagegen ausgesprochen, sondern die Vermehrung der Reichseinnahmen aus Zöllen und indirekten Abgaben gerade zu dem Zweck für erforderlich erachtet, um die Last der direkten Steuern in den Einzelstaaten zu erleichtern. (Reden von Bismarck im Reichstag des Norddeutschen Bundes, 21. Mai 1869; im Deutschen Reichstag: 22. November 1875, 2. Mai 1879, 28. März 1881, 4. April 1881, 9. Mai 1884.) Diesen Standpunkt haben die Verbündeten Regierungen bis 1906 bewahrt. Ob die Erbschaftssteuer eine direkte oder indirekte Steuer ist, ist in der Theorie bestritten. Jedenfalls aber haben die Verbündeten Regierungen der Einführung einer Reichserbschaftssteuer durch die Finanzreform vom 3. Juni 1906 nur deswegen trotz schwerer Bedenken zugestimmt, weil diese Steuer „theoretisch und steuertechnisch als eine indirekte Steuer aufzufassen sei“ (Staatssekretär Freih. v. Stengel im Reichstag, 12. Dez. 1905). (Uebrigens wird auch in der finanzwissenschaftlichen Literatur die Erbschaftssteuer überwiegend als indirekte oder verkehrssteuerähnliche Steuer charakterisiert; im Einklang hiemit steht ein Urteil des Reichsgerichts [Entsch. in Zivilsachen, Bd. XXXIX, S. 12], worin das Verbot der Doppelbesteuerung als auf die Erbschaftssteuer nicht anwendbar erklärt wird.) Die Tantièmensteuer, die zweifellos eine direkte Steuer ist, wurde bei der Finanzreform von 1906 in die Form einer Stempelsteuer gekleidet. Aber auch hierzu erklärte Staatssekretär Freih. v. Stengel im Namen der Verbündeten Regierungen in der Reichstagssitzung vom 9. Mai 1906, „er lege von dieser Stelle aus auf das nachdrücklichste und eindringlichste Verwahrung dagegen ein, daß aus der Zustimmung zur Tantièmensteuer irgendwelche weitere Konsequenzen in Ansehung der Einführung direkter Reichssteuern gezogen werden können“.

Die Tradition seit der Reichsgründung ist also auch 1906 nur unerheblich und nur als erklärte Ausnahme durchbrochen worden. Diese Tradition entspricht der in der Reichsverfassung sanktionierten Teilung der staatlichen Aufgaben zwischen dem Reich und den Einzelstaaten und der daraus resultierenden entsprechenden Verteilung der Ausübung der Finanzgewalt. LABAND[28] sagt, wenn die Reichsverfassung den Einzelstaaten die Pflicht auferlege, die Anordnungen der Reichsgesetze auf eigene Kosten durchzuführen, so sei darin zugleich als notwendiges Gegenstück der verfassungsmäßige Satz enthalten, daß den Einzelstaaten die zur Erfüllung dieser Pflicht erforderlichen Einnahmen zur Verfügung stehen müssen und daß daher der Finanzgewalt der Einzelstaaten ein Gebiet verbleiben müsse, welches vor dem Einbruch des Reiches gesichert sei. „Dem formell nicht beschränkten Steuergesetzgebungsrecht des Reiches steht eine materielle Beschränkung seiner Ausübung durch den Verfassungsbau des Reiches gegenüber. Nimmt das Reich den Einzelstaaten ihre Einkommensquellen, so muß es sie auch von den Kosten der Ausführung der Reichsgesetze entlasten, also die Ausführung selbst übernehmen, d. h. das Reich aus einem Bundesstaat in einen Einheitsstaat verwandeln!

Aus diesen staatsrechtlichen Gründen muß das gesamte Gebiet der direkten Steuern den Einzelstaaten verbleiben. Demnach ist jede direkte Reichssteuer, möge sie Reichseinkommensteuer oder Reichsvermögenssteuer oder sonstwie heißen, abzulehnen und zwar in jeder Form, mag nun das Reich Zuschläge zu den direkten Landessteuern erheben oder die direkten Landessteuern unberührt lassen und daneben eine ausschließlich für Reichszwecke zu verwendende Einkommens- oder Vermögenssteuer einführen oder aber unter Aufhebung aller einzelstaatlichen Einkommen- und Vermö-

---

[28] LABAND, „Direkte Reichssteuern“, S. 39.

genssteuern diese durch eine einheitlich geregelte Steuer ersetzen.

Dasselbe gilt auch von der schon geforderten „Uniformierung“ der direkten Landessteuern im Weg der Reichsgesetzgebung. In jedem Fall würde die unantastbare Finanzhoheit der Einzelstaaten beeinträchtigt.

Aus diesem Grund braucht auf Einzelheiten der Probleme einer Reichseinkommensteuer und Reichsvermögenssteuer nicht näher in dieser Darstellung eingegangen zu werden. Sie können kein Ersatz der Matrikularbeiträge sein. Diesen direkten Reichssteuern gegenüber sind vielmehr die Matrikularbeiträge das kleinere Uebel; denn die Aufbringung der letzteren bleibt nach Art und Mitteln völlig im Belieben der einzelstaatlichen Faktoren; durch die Matrikularbeiträge wird die Finanzhoheit der Einzelstaaten nicht berührt. „Die Verminderung der Matrikularbeiträge durch Verwandlung direkter Staatssteuern in Reichssteuern“, sagt LABAND[29], „würde die finanzielle Lage der Einzelstaaten nicht verbessern und ihre politische Lage verschlechtern“. Und mit einem freilich mehr witzigen als zutreffenden Vergleich bemerkt Prof. Konrad BORNHAK[30]: „Erhöhte Matrikularbeiträge sind gegenüber direkten Reichssteuern eine anständigere Form. Sie entsprechen ungefähr der Zusendung einer seidenen Schnur, damit die Einzelstaaten sich selbst umbringen, statt daß das Reich sie durch direkte Steuern erdrosselt!“ Hiezu ist zu sagen: auf den Ruin der Einzelstaaten zielt das System der Matrikularbeiträge weder in seiner Wirkung noch in seinem Zweck ab.

5. Indirekte Steuern.

Einzuschalten ist noch die Erwähnung eines weiteren „Reform“-Vorschlages, der im Reichstag teilweise mit lebhafter Zustimmung aufgenommen worden ist: Preußen solle nämlich die Matrikularbeiträge der kleinen Einzelstaaten mitübernehmen!

[29] LABAND, Direkte Reichssteuern, S. 33.

[30] BORNHAK, in „Gesetz und Recht“, Bd. IX, 1908, S. 178.

So sagte der Abg. Schrader in der Reichstagssitzung vom 7. Dez. 1904: „Die geringen Summen der Matrikularbeiträge, die auf die kleinen Staaten entfallen, können ohne Mühe von den großen getragen werden!“ Aber auf diese Weise würden mindestens zehn Kleinstaaten in ein finanzielles Abhängigkeitsverhältnis von Preußen und letzten Endes aus einem Bundesverhältnis in ein Vasallenverhältnis geraten! Für Vasallenstaaten aber ist im Deutschen Reich kein Raum! —

Der Reichstag hat, wie erwähnt, die Bindung der Matrikularbeiträge wiederholt abgelehnt. Dafür suchte er wiederholt, so bei den Reichsfinanzreformen von 1906 und 1909, durch Ausbau der indirekten Steuern den Bedarf an Matrikularbeiträgen einzuschränken. Freilich brauchen, je mehr auf solche Weise der Ausgabebedarf des Reiches gedeckt wird, desto weniger die Einzelstaaten die Lücke, das Defizit, mit ihren Matrikularbeiträgen zu verstopfen. Auch ist die Einführung von neuen indirekten Steuern und die Erweiterung bestehender unbedingt vorzuziehen gegenüber der Einführung direkter Reichssteuern. Zu den unter Z. 4 angeführten Gründen, die gegen direkte Reichssteuern sprechen, kommt noch ein politischer Grund, den Fürst Bismarck im Reichstag am 28. März 1881 folgendermaßen ausgesprochen hat: „Wer einen Bedarf an mit der Reichsregierung unzufriedenen Wählern hat, wird im großen ganzen an den direkten Steuern festhalten; wer dahin strebt, daß in der Bevölkerung Zufriedenheit herrscht, wird mehr für die indirekten Steuern sein.“ Jedoch hat der Ausbau der indirekten Steuern seine Grenzen. Und wirtschaftliche Gründe ebenso sehr als soziale und politische Gründe lassen es bedenklich erscheinen, zu nahe an diese Grenze vorzudringen. Aus diesen Gründen muß es auch dahingestellt bleiben, ob auf die Dauer die indirekten Steuern so ausgedehnt werden könnten, daß damit die sämtlichen Unzuträglichkeiten der Matrikularbeiträge beseitigt würden!

Ehrenwörtliche Versicherung.

Hiemit versichere ich auf Ehrenwort, daß ich die vorstehende Abhandlung ohne jede fremde Hilfe verfaßt habe und andere Quellen und Hilfsmittel als die in der Abhandlung zitierten nicht benützt habe.

München, 13. Dezember 1909.

Heribert Buchner, gepr. Rechtspraktikant.